LAS REFORMAS ELECTORALES Y DEL REGISTRO CIVIL

Junta Central Electoral
Garantía de Identidad y Democracia

ESCUELA NACIONAL DE FORMACIÓN ELECTORAL Y DEL ESTADO CIVIL
EFEC EDUCANDO PARA LA DEMOCRACIA

Junta Central Electoral

Román Andrés Jáquez Liranzo, Presidente.
Rafael Armando Vallejo Santelises, Miembro Titular.
Dolores Altagracia Fernández Sánchez, Miembro Titular.
Patricia Lorenzo Paniagua, Miembro Titular.
Samir Rafael Chami Isa, Miembro Titular.
Sonne Beltré Ramírez, Secretario General.

Consejo Académico de la EFEC

Román Andrés Jáquez Liranzo, Presidente de la JCE;
y Presidente Ex-Officio y Coordinador del Consejo Académico de la EFEC.
Mario Eligio Núñez Valdez, Director Nacional de Elecciones de la JCE.
Rhina Alessandra Díaz Tejada, Directora Nacional del Registro
del Estado Civil de la JCE.
Ariel Andrés Liranzo Liz, Director de Gestión Humana de la JCE.
Felipe Carvajal de los Santos, Director de la EFEC.
Joel Nazario Rosario González, Secretario del Consejo Académico.

Junta Central Electoral

Av. 27 de Febrero, esquina Av. Luperón, Zona Industrial de Herrera,
Santo Domingo, D. N. **ISBN: 978-9945-9275-3-5**

© 2022 Copyright by JCE, 2022
© 2022 Copyright by EFEC, 2022

Santo Domingo, D. N. República Dominicana.
1ra. edición: Noviembre, 2022.
Calle Eduardo Martínez Saviñón No. 24
Esq. Florinda Soriano, La Castellana,
809-548-8277; e-mail.: admision@efec.edu.do

Coordinación Editorial y de Publicación

Gustavo Adolfo Jiménez Rodríguez, Coordinador de Investigaciones y Publicaciones de la EFEC.
Estalin Geovanny Alcántara Osser, Abogado del Despacho de la Presidencia JCE.
Suedi León Jiménez, Directora de Comunicaciones de la JCE.

Corrección de Estilo

Aimé Judith Issa Avile, Abogada del Despacho de la Presidencia JCE.
Juan Emilio Ulloa Ovalle, Abogado del Despacho de la Presidencia JCE.
Marlenn Fernández, Abogada del Despacho de la Presidencia JCE.
Nikauris Báez Ramírez, Abogada del Despacho de la Presidencia JCE.
Simón Andrés Cifuentes González, Investigador de la EFEC.
Wilfredo Mora García, Investigador de la EFEC.
Sara Ester Gerónimo Sánchez, Investigadora de la EFEC.

Realización Gráfica y Diagramación, Roberto Lantigua y Norelina Cabrera.
Fotografía, Nicole Vilchez Pimentel y Alejandro Jiménez.
Impresión, JCE.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso de la colección editorial.

CONTENIDO

Marco General 11

Mensaje Inaugural 16

Palabras de inicio de los trabajos 22

Conferencia Inaugural: "El estado de la democracia en la región" 24

Explicación de la metodología académica 36

PANEL I. Función de los órganos electorales: transparencia, independencia, confianza y legitimidad 38

Estado de la transparencia, independencia, confianza y legitimidad en los órganos electorales de la región 42

Desafíos de la jurisdicción contenciosa electoral de República Dominicana en cuanto a los principios de transparencia, independencia, confianza y legitimidad 50

La integridad electoral como instrumento para el fortalecimiento de la transparencia, independencia, confianza y legitimidad en el ejercicio de la administración electoral en República Dominicana 57

Preguntas y respuestas 67

PANEL II. Redes sociales, desinformación y campañas electorales 72

Redes sociales, desinformación y campañas electorales 76

El dilema con la restricción, regulación y sanciones de las campañas de desinformación en contextos de comunicación política electoral Vs. el derecho a la libertad de expresión: Experiencia latinoamericana 85

Mecanismos tecnológicos que permitan eliminar del espacio cibernético las compañas de desinformación vinculada con procesos electorales: Realidad de la República Dominicana 95

Preguntas y respuestas 106

Conferencia Magistral “Reformas Electorales en Latinoamérica; Paridad y Financiamiento Político“ 113

PANEL III. Potestad Sancionadora de la Administración Electoral frente a las Conductas Antijurídicas en el Sistema Electoral 130

Potestad sancionadora de la administración electoral (Experiencia mexicana) 133

Potestad sancionadora de la administración electoral (Experiencia uruguaya) 148

Potestad sancionadora de la administración electoral (Experiencia panameña) 168

Preguntas y respuestas 181

PANEL IV. Modernización del Registro Civil: Desafíos para la Consolidación de la Democracia 186

Fundamentos y tópicos relevantes de la propuesta de modificación de la Ley 659, sobre Actos del Estado Civil 189

Experiencia del Registro Civil en Costa Rica: Buenas prácticas y desafíos 197

Desafíos del Registro Civil en Latinoamérica 209

Preguntas y respuestas 217

PANEL V. Reforma Electoral en República Dominicana: Propuestas para el Fortalecimiento de la Democracia 222

Fundamentos y tópicos relevantes de la propuesta de modificación de la Ley 33 -18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y la Ley 15 -19, Orgánica de Régimen Electoral 225

El Financiamiento Político en ocasión de las Reformas Electorales: Controles y Sanciones 249

Desafíos de las Reformas Electorales en Latinoamérica: Aportes de IFES 308

Palabras de Clausura 318

Participantes del Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad 323

Índice Analítico 330

MARCO GENERAL DEL PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DEMOCRACIA, ELECCIONES E IDENTIDAD "LAS REFORMAS ELECTORALES Y DEL REGISTRO CIVIL"

Resumen

La Junta Central Electoral de la República Dominicana, en el marco del programa de relanzamiento de su Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC), invita a participar activamente a toda la comunidad nacional e internacional a la primera edición del Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad enfocado en las "Reformas Electorales y del Registro Civil", en donde se abordarán distintos tópicos vinculados a las competencias de este órgano constitucional sobre el desarrollo de las Asambleas Electorales y del Registro Civil, con el propósito de realizar un análisis crítico y comparado sobre las posibles mejoras, legislativas y administrativas, que optimicen el funcionamiento de nuestro sistema electoral y haga cada vez más eficiente el registro de los Actos del Estado Civil.

Objetivo general

Obtener una visión integral de nuestro sistema electoral y del registro civil, identificando sus debilidades y fortalezas a través del análisis de distintos tópicos relevantes que contribuyan a su optimización, tales como: la paridad de género, la integridad electoral, la transparencia y la equidad en la contienda, la función de los órganos electorales, modernización del registro civil y demás temas consignados en el programa de esta actividad académica, para lo cual se debatirán y expondrán elementos teóricos y prácticos desde una perspectiva nacional e internacional.

Objetivos específicos

- Analizar las posibles oportunidades legislativas a los fines de combatir la desigualdad de género,fomentar la participación y representación política de la mujer y de los jóvenes.
- Realizar análisis comparados de las distintas experiencias de la región en materia electoral y registro civil e identificar mecanismos de mejoras que sean compatibles con el ordenamiento jurídico dominicano.
- Estudiar y evaluar la legitimidad, transparencia, integridad y confianza de los órganos electorales en el ejercicio de sus funciones.
- Analizar los aportes que traerían los avances tecnológicos al ser implementados en el registro civil.
- Delimitar el alcance de la facultad sancionadora de los órganos electorales de cara al combate de los ilícitos electorales.
- Evaluar el impacto de la desinformación a través de las redes sociales en los procesos y campañas electorales.

- Valorar el papel que juegan las organizaciones políticas en el marco de la integridad electoral.
- Presentar posibles soluciones para mejorar la efectividad de la protección de los derechos políticos electorales en República Dominicana.

Presentación general

La Junta Central Electoral (JCE), en sus funciones administrativas electorales tiene la misión constitucional de dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y mecanismos de participación popular diáfanos, con sujeción a los principios de libertad y equidad que garanticen procesos electorales íntegros. En ese sentido, la tercera ola democratizadora propició a los países de América Latina un proceso de consolidación democrática consistente en la optimización de las reglas electorales, con el objetivo de blindar e impulsar la calidad de las democracias, así como garantizar la integridad de las elecciones.

Este proceso de consolidación ha estado acompañado de constantes reformas electorales, lo cual ineludiblemente ha integrado elementos novedosos y controversiales en el sistema electoral. De ahí la necesidad de capacitar sistemáticamente a los actores que intervienen en cada una de las etapas del proceso electoral y, particularmente, en la jornada electoral.

Las capacitaciones en materia electoral son impartidas a través de los centros de formación electoral, es por ello que uno de los ejes fundamentales trazados por la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) es la capacitación y formación, el cual consiste en generar programas y estrategias encaminadas al fortalecimiento de las competencias y aptitudes profesionales requeridas en cada contexto del sistema electoral,

sin menoscabar la visión comparada internacional que facilite la generación de estándares globales.

Si bien las organizaciones políticas tienen la obligación normativa de contribuir en la capacitación de sus militantes y operadores, esto no exime a la administración electoral de su deber de contemplar en sus programas de capacitación electoral estrategias enfocadas en estos actores, lo cual contribuye a estandarizar criterios en el manejo de los procesos electorales con el objetivo de hacerlos cada vez más congruentes.

Así, el Primer Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad enfocado en las "Reformas Electorales y del Registro Civil" se erige como un espacio de reflexión que permitirá que expertos nacionales e internacionales en materia electoral compartan sus reflexiones sobre los elementos que precisan de reformas en nuestro sistema electoral, así como en el registro de los Actos del Estado Civil de los ciudadanos dominicanos.

Modalidad académica

El Primer Congreso Internacional "Democracia, Elecciones e Identidad" se desarrollará en modalidad de conferencias y paneles, estos últimos con espacios interactivos en donde los participantes podrán realizar preguntas a los y las panelistas vinculados a la temática en la que esté enfocado el panel en específico.

En ese sentido, el miércoles 4 de mayo de 2022 se celebrará una conferencia magistral inaugural de apertura -sin espacios interactivos-, la cual dará inicio formal a la jornada académica que será desarrollada en el presente Congreso.

Durante los días posteriores, se desarrollarán cinco (5) paneles temáticos según lo previsto en el programa académico, cada uno desde tres perspectivas particulares, a cargo de expertos y expertas nacionales e internacionales, quienes tendrán 20 minutos cada uno para agotar su participación con un moderador o moderadora que hará la presentación y llevará la dirección de los debates; de igual modo, será celebrada otra conferencia magistral en la misma modalidad que la de apertura.

Asimismo, una vez concluyan las exposiciones en cada uno de los paneles, se abrirá un espacio interactivo en donde los panelistas del Congreso podrán contestar un máximo de 2 preguntas, quienes además tendrán 3 minutos adicionales para realizar alguna reflexión final, según lo permita el tiempo pautado en el programa. Las preguntas serán realizadas por escrito por parte de los participantes. El moderador o moderadora hará la selección de las 2 preguntas a cada panelista, si el tiempo lo permite pueden ser 3.

Por último, entre los panelistas y moderadores habrá paridad entre hombres y mujeres, es decir, siempre participarán dos (2) hombres y dos (2) mujeres en cada panel que sea celebrado.

Mensaje Inaugural

Román Andrés Jáquez Liranzo
Presidente de la Junta Central Electoral

Muy buenas tardes al excelentísimo señor Presidente Constitucional de la República Dominicana, licenciado Luis Abinader Corona. Al doctor Francisco Guerrero, Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA), conferencista invitado. A los honorables magistrados titulares del Pleno de la Junta Central Electoral, Rafael Armando Vallejo Santelises, Dolores Altagracia Fernández Sánchez, Patricia Lorenzo Paniagua y Sami Rafael Chami Isa. A Sonne Beltré Ramírez, secretario general. A los magistrados suplentes: Dolores Vanahí Bello Dotel, Prado Antonio López Cornielle, Freddy Ángel Castro, Anibelca Rosario e Hirayda Fernández Guzmán.

Al Honorable Presidente de la Cámara de Diputados, señor Alfredo Pacheco, y con él, a los honorables representantes del Poder Legislativo, diputados, diputadas, senadores y senadoras que nos acompañan. Nuestro agradecimiento a Joseph Thompson de IIDH Capel, a Sophia Vincenzi, de IIDH Capel, a Ingrid Bicu de IDEA Internacional, a Daniel Ivoskus, de Argentina. Lorenzo Córdova, presidente de INE, de México, Wilfredo Penco, magistrado vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay. Yara Ivette Campo, magistrada electoral de Panamá. A Karolina Mónika Gilas, experta en reformas electorales UNAM, México. Luis Antonio Bolaños, del Registro Civil de Costa Rica. Rebeca Umaña, de la OEA. Salvador Romero, ex presidente del Tribunal Superior Electoral de Bolivia. La señora Lourdes González, directora de País El Salvador y Guatemala de IFES. Arnulfo Rojas, presidente

de Tikal y presidente del Tribunal Electoral de Guatemala. A los moderadores y moderadores que nos acompañarán en cada uno de los paneles del Congreso. A los representantes de los órganos electorales de la región que nos acompañan, gracias por su presencia, en especial al Consejo y al Tribunal Electoral de Honduras. A los representantes de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, presidentes, secretarios, delegados, técnicos y políticos acreditados a la Junta Central Electoral.

A los honorables ministros que nos acompañan. Jueces y juezas, titulares y suplentes y miembros de los órganos constitucionales de la República Dominicana. En especial al presidente del Tribunal Superior Electoral, Magistrado Ignacio Camacho, y con él a los jueces titulares y suplentes de esa Alta Corte, con especial mención a la magistrada Rosa Pérez, panelista invitada. Al Cuerpo Diplomático y Consular acreditado en la República Dominicana. A los representantes de Finjus, Participación Ciudadana, ADOCO, Colegio de Notarios y otras entidades de la Sociedad Civil.

A las autoridades de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) de esta Junta Central Electoral, en la persona de su director, Felipe Carvajal de los Santos. A los integrantes del Consejo Académico, funcionarios y demás miembros de la EFEC. A los junteros y junteras, medios de comunicación, comunidad académica, profesionales y estudiantes de distintas áreas del saber.

A las distinguidas Milagros Mariano de Vallejo, esposa del magistrado Vallejo Santelises, a la distinguida Ana González, esposa del magistrado Chami Isa, y a mi distinguida esposa Karina Concepción. Damas y caballeros.

Para la Junta Central Electoral, institución que en abril de 2023 cumplirá 100 años, la institución de función electoral más antigua de Latinoamérica, es de gran satisfacción dejar formalmente inaugurado este Primer Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad, cuyo tema principal versa sobre las reformas electorales y Registro Civil, el cual estará realizándose los días 4, 5 y 6 de mayo de este 2022, precisamente en el lugar que nos encontramos.

Las dos competencias sustantivas que posee la Junta Central Electoral vienen dadas desde la propia Constitución de la República, la cual establece en su artículo 212, que la finalidad principal de este órgano es organizar y dirigir las Asambleas Electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular establecidos por la presente Constitución y las leyes. Asimismo, el indicado articulado establece que serán dependientes de la Junta Central Electoral, el Registro Civil y la Cédula de Identidad y Electoral.

La ejecución efectiva de ambas competencias coloca sobre los hombros de la Junta Central Electoral amplias responsabilidades vinculadas con la integridad de los procesos en las cuales aspectos tan importantes como la educación tienen un efecto transversal en la democracia y en la identidad. Es de alta prioridad involucrar y hacer partícipes a toda la sociedad dominicana en la discusión de los temas atinentes a la democracia y a la mejora de los servicios del Registro Civil y la Cédula de Identidad y Electoral. Esto porque la democracia es paz y la identidad es soberanía.

El Pleno de la Junta Central Electoral, a través de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC),

ha estructurado este Congreso como parte de nuestra responsabilidad, porque estamos comprometidos con la implementación de buenas prácticas electorales y del Registro Civil para mejorar nuestra democracia y modernizar el Registro Civil en nuestro país.

La colaboración que desinteresadamente nos brindan la Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH Capel, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) Internacional; a través de los dilectos y dilectas panelistas y conferencistas que nos acompañarán en estos tres días de Congreso, son de gran valor, toda vez que se trata de una vasta experiencia que pretendemos aprovechar.

Y una vez concluya el Congreso, las conclusiones aquí extraídas serán objeto de una publicación especial a cargo de nuestra EFEC, a los fines de aportar al debate de la reforma electoral y del Registro Civil.

Los esfuerzos se encaminan hacia el abandono de viejas reminiscencias que aún afectan el Registro Civil, especialmente ante la existencia de una ley vetusta y desactualizada, como lo es la Ley 659-44, la cual data de la primera mitad del siglo pasado y exige que los actos sean registrados a mano, manuscrito. Un sistema anacrónico que debe pasar a un sistema digital moderno, seguro, robusto y ágil. Pretendemos acabar con los subregistros mediante la propuesta de plazos razonables, como por ejemplo, aumentar el inhumano plazo de tres días para registrar el fallecimiento. Hemos logrado desterrar el injustificado trámite de la legalización de las Actas del Estado Civil. Hemos establecido que no importa el lugar del registro del acta, la misma puede

ser expedida en cualquier parte del país o del exterior. Y siempre hay que recordar que las actas no se vencen.

Por otro lado, los sistemas electorales viven una permanente evolución y ello genera la necesidad de adoptar las mejores fórmulas y estrategias para adoptar y adaptarnos a los nuevos cambios y a las exigencias de una sociedad que así lo requiere. Los órganos electorales, su función, los desafíos de las redes sociales en los procesos electorales y el ejercicio de los derechos de participación política son sólo algunos de los temas que habremos de analizar.

Estamos enfocados en una reforma electoral que guarde correspondencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) y que permita al Estado cumplir con la deuda que tiene con la mujer política y con la paridad. El momento, es el ideal para celebrar con dignidad este año el 80 aniversario de que la mujer dominicana pueda votar.

En las propuestas de reformas que hemos presentado, pretendemos como órgano mejorar y crear mayores niveles de equilibrio, justeza, control y sanciones ante la obtención de recursos ilícitos en el financiamiento privado que reciben en el ámbito público los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, así como los que aspiran.

Impactar mediante un nuevo diseño de los plazos para las precampañas y campañas electorales, los topes de gastos para estos períodos y que podamos contar con un adecuado esquema de juzgamiento de las infracciones electorales, como la compra de la cédula de identidad y electoral y la violencia política hacia la mujer. Estamos confiados, estamos confiados en que en esta legislatura el Congreso Nacional pueda aprobar la reforma electoral que nos permita actualizar y fortalecer nuestro sistema electoral y nuestro Registro Civil.

Todo ello como fruto de un gran diálogo y un consenso entre los distintos sectores que integran la sociedad dominicana, tal y como se ha venido haciendo. Finalmente destacamos, como hemos dicho en otras ocasiones, que la educación político-electoral es importante, porque mientras más sabemos democracia, más aplicamos democracia, más participamos en democracia, más exigimos democracia y por ende, más respetamos las decisiones dadas en democracia. Reiterando el agradecimiento de todas y todos.

Dejamos formalmente inaugurado los trabajos de este Primer Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad.

¡Muchas gracias y bendiciones!

Román Andrés Jáquez Liranzo
Presidente de la Junta Central Electoral

Palabras de inicio de los trabajos

Felipe Carvajal de los Santos.
Director de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil.

La EFEC apuesta en esta ágora inspirada en el debate académico, que nos permitirá abrir un espacio de reflexión para compartir experiencias y pasar balance de los avances, los retos en materia de reforma electoral y del Registro Civil entre especialistas de la región y de otras latitudes, con especial énfasis en el análisis e instrumentación e impactos esperados en las reformas pendientes en estos dos importantes ámbitos.

Así, el Primer Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad, enfocado en las reformas electoral y del Registro Civil, se erige como un espacio que, dentro de sus objetivos generales, procura abrir la reflexión académica que permitirá que expertos nacionales e internacionales en ambas materias, compartan sus reflexiones sobre elementos que precisan la reforma en nuestro sistema electoral y de registro de actos del Estado Civil de los ciudadanos.

Este primer Congreso, se inscribe en la línea de incorporar al debate académico un temario cuyo examen permita la incorporación de mejores prácticas que posibiliten eficientizar la gestión electoral y registrar bajo nuevas normativas, producto de las reformas que se impulsan en el ámbito electoral y registral. Cónsono, con la línea normativa arriba descrita, cabe señalar como nota destacada los avances y el compromiso del Pleno de la Junta Central Electoral y de la EFEC, a través de la puesta en operación del programa de capacitación con miras a la genera-

ción de un colectivo de actores informados y empoderados en materia electoral y del Estado civil.

Este Congreso se articula con el rol que deben jugar los órganos de gestión electoral y del Registro Civil, que para el caso dominicano y desde una perspectiva de resguardo de los derechos políticos fundamentales, constituye un compromiso institucional y el activo de mayor valía para alcanzar las metas del desarrollo y la equidad.

De ahí, el compromiso de la Junta Central Electoral, a través de la EFEC, de convocar a un debate franco y abierto sobre tan importantes temas para el desarrollo y la consolidación de la democracia, precisamente en la casa de la democracia, que es la Junta Central Electoral.

Conferencia Inaugural
“El estado de la democracia en la región”

Francisco Guerrero.
Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos.

Es un honor para mí como Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA) presentar la conferencia inaugural dentro del Primer Congreso Internacional: Democracia, Elecciones e Identidad.

Felicito la organización de este gran Congreso Internacional, por parte de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, organismo electoral que es un referente regional y que es garantía de identidad y de democracia para las y los dominicanos.

Mi agradecimiento a todos quienes conforman la Junta Central Electoral, en especial a su Presidente Román Jáquez Liranzo, con quien me une un gran compromiso común por la libertad, los derechos y la democracia.

Este Congreso es el foro académico y político regional que generará la más alta reflexión sobre los retos y desafíos de la democracia contemporánea. Para mi es un reto analizar el estado democrático de nuestra región, junto con las amenazas y desafíos que se establecen sobre las sociedades democráticas en el mundo actual, formulando alternativas para superar estos retos.

El debate y la crítica nos permitirán encontrar nuestros puntos comunes, pero también nuestros tan necesarios disensos; la democracia se construye en la diversidad y se

fortalece desde el diálogo profundo que nos permita articular, desde lo colectivo y comunitario nuevas políticas públicas incluyentes y solidarias que combatan la desigualdad estructural, y generen nuevos mecanismos de desarrollo regional. La democracia en nuestra región ha recorrido un largo camino que, con altibajos actualmente es una realidad objetiva que marcha hacia su consolidación en un mundo multipolar, globalizado y complejo.

La democracia es, sin lugar a dudas, el más importante logro y a la vez el mayor desafío político de nuestra América. Luego de una larga historia de dictaduras e inestabilidad política, nuestros países transitan el camino de la consolidación democrática.

La consolidación y la profundización de las democracias interamericanas, requiere de todos nuestros esfuerzos para ser promovidas, fortalecidas y defendidas colectivamente por los países que tenemos un espacio continuo y un futuro necesariamente compartido.

Durante los últimos años, la OEA se ha articulado a las nuevas realidades de un hemisferio multipolar, constituyéndose en el principal foro político de la región, liderando los debates y alzando la voz para defender a la gente en su derecho irrenunciable a vivir en democracia.

En otros foros y procesos el elemento central de su integración regional radica en el capital, lo primordial para OEA es la gente, los derechos humanos, la democracia y la libertad.

La Organización ha dado pasos muy importantes para fortalecer la democracia de nuestros países en el marco del sistema interamericano, tomando postura ante todos los intentos de fraude electoral, represión, desestabilización y atentados en contra de la gente.

La Carta Democrática Interamericana (CDI) va a tener 21 años de vigencia; ha sido crucial para la permanencia de la democracia durante los difíciles tiempos de la pandemia.

Si bien la CDI cuenta con una serie de elementos fundamentales en defensa de la democracia, su elemento más valioso es la habilitación del único espacio político permanente, desde Canadá hasta Tierra del Fuego, donde se puedan discutir todos los asuntos relativos a la democracia.

Por sus orígenes, resultados y trayectoria, la CDI sigue siendo el instrumento idóneo y tangente para enfrentar las amenazas latentes del autoritarismo, y prevenir los sueños delirantes de dictadores y tiranos.

En estos momentos de prueba para la democracia, es crucial mantener vivos los elementos centrales de la democracia representativa como lo son el equilibrio de poderes, la libertad de expresión, la independencia de los órganos electorales, tanto administrativos como jurisdiccionales, así como el ejercicio generalizado de los derechos humanos.

Paralelamente a la consolidación de la democracia en la región, lamentablemente nos ha tocado ser testigos -de forma excepcional-, de cómo las peores tiranías buscan amordazar a los pueblos, quebrarlos y mantenerlos en la miseria. Silenciar a la gente es la forma más fuerte de romper la soberanía de los pueblos.

A lo largo del hemisferio, diversas crisis sociales, económicas y de seguridad, la desigualdad, junto con casos de corrupción en organismos del Estado, agitan a la ciudadanía. Esto hace que los ciudadanos se sientan cada vez más decepcionados con el *statu quo* político y crezcan las dudas sobre que la democracia representativa pueda cumplir sus expectativas, o mejorar su vida cotidiana.

A pesar de sus limitaciones y crisis, la democracia continúa ampliando su alcance en todo el mundo y el número de democracias sigue en aumento. Más de cuatro billones de personas viven ahora en alguna forma de democracia. Sin embargo, existen señales preocupantes de erosión democrática como la pérdida de calidad en el ejercicio público y graves dificultades para cumplir las expectativas de los ciudadanos, quienes exigen un mejor desempeño de sus gobiernos.

Estamos frente a ciudadanos insatisfechos en sus demandas, desencantados con las grandes desigualdades económicas, y movilizados multitudinariamente a través de las redes sociales.

Considero personalmente que -el dato mata al relato- por lo que me parece importante compartir algunas cifras relevantes del último estudio de Latinobarómetro 2021, que es el barómetro de opinión de América Latina (AL), que en esta ocasión midió datos sobre la democracia, la distribución de la riqueza, la confianza y la corrupción.

La democracia sigue en crisis. Menos de la mitad de los latinoamericanos apoya la democracia. Hay un 13 % que apoya el autoritarismo y a un 27 % les es indiferente.

Sólo el 6 % dice que en su país hay una democracia plena. La mayor parte de la población declara que la democracia en su país tiene grandes problemas.

Desde el 2013, viene subiendo la insatisfacción con la democracia, del 51 % al 70 % en 2020, después de alcanzar su punto más alto de insatisfacción en 2018, con un 72 %.

Desde hace décadas la percepción en América Latina es que no se gobierna para las mayorías. Un 73 % cree que el país está gobernado por unos cuantos grupos de poderosos en su propio beneficio, y un 22 % para el bien del pueblo.

Las instituciones peor evaluadas de las democracias latinoamericanas son los partidos políticos. En ocho países de la región hay un 10 %, o menos de confianza en estos. La percepción sobre el aumento de la corrupción llega al 57 %, en el 2020; y con algunos países que superan por mucho esta cifra promedio.

Un 46 % de la región dice que se debe votar siempre y un 31 % dice que hay que hacerlo, pero también hay que protestar. El derecho a la protesta está ahora relacionado con el derecho al voto.

Este escenario caracterizado por una insatisfacción y desilusión pública generalizada con la democracia, la proliferación de la desinformación y las noticias falsas representan un peligro. Este peligro se profundiza cuando en el ciberespacio proliferan campañas de desinformación y noticias falsas.

Es imposible ausentarse de las redes sociales, ya que es donde las personas exigen respuestas oportunas, a pesar de la distancia física se sienten cercanas y escuchadas por sus representantes. Así, todos conectados en una red horizontal en el ciberespacio, el debate sin duda alcanza a muchas más personas, que antes no participaban del mismo.

Pero en contraste, como crítica, también considero que el debate político se ha empobrecido por falta de rigurosidad a la hora de interactuar. En consecuencia, el debate en ciertos casos se ha mal utilizado, y desnaturalizado en las redes como el espacio de interacción, convirtiéndolo en algunas ocasiones en un espacio de desinformación, de noticias falsas, e incluso de agresión digital bajo el anonimato.

La capacidad de Internet y las nuevas redes sociales para difundir información se ha multiplicado, incrementando **"la relativización de la verdad"** en un mundo elástico en la interpretación fáctica. Lo cual ha producido una crisis profunda de confianza ciudadana.

Las redes sociales han emergido como nuevas ágoras y sus usuarios como verdaderos tribunos digitales en donde se delibera y contrasta lo público.

En el caso particular de las Américas, durante 2021, las redes sociales alcanzan los 654 millones de usuarios, convirtiéndose en una herramienta imprescindible para la comunicación digital y la difusión de los mensajes desde y hacia la ciudadanía, y pese a que los índices de cobertura de Internet todavía son limitados en Centro y Sudamérica, alcanzado una cobertura del 66.9 % y 72 %, respectivamente entre la población.

La virulencia o violencia digital crece principalmente durante las campañas electorales, se construyen discursos radicales y polarizadores, y no en pocas ocasiones dan rienda suelta a noticias falsas y especulaciones de toda índole, que enturbian el ambiente social y electoral.

En este escenario de crisis democrática, la observación electoral se ha convertido en un pilar esencial de la democracia; es casi unánime la presencia de Misiones en todos los comicios regionales y mundiales.

Desde 1962, la OEA ha desplegado más de 295 Misiones de Observación Electoral, las cuales han tenido presencia en 28 de los 34 Estados miembros de la OEA.

Observar elecciones, precisa de principios y protocolos estrictos de neutralidad e imparcialidad. La presencia de la observación electoral contribuye a la transparencia de los procesos, genera confianza en los actores políticos y en la ciudadanía, permite el escrutinio público, da voz a quienes quieren presentar sus reclamos, favorece a la paz social y fortalece a la institucionalidad electoral y el Estado de Derecho.

Bajo el liderazgo del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, se han desplegado más de 73 Misiones. La Organización consolidó el mejor sistema de Observación y Cooperación Electoral de la región y el mundo, a cuyas Misiones técnicas electorales se les otorgó absoluta autonomía e independencia y se han convertido en un referente mundial, cuyo único norte es la defensa de la democracia en todas sus formas.

La solución a la crisis de la democracia regional requiere el concurso y el compromiso de los ciudadanos, actores políticos, e instituciones públicas y privadas, orientando todos ellos sus esfuerzos hacia la construcción de democracia resilientes; es decir, que afronte los riesgos y amenazas que sobre ella se cierne, aprendiendo de la crisis, superando sus efectos y construyendo nuevas perspectivas de fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Planteo al menos 5 elementos para edificar una democracia resiliente, que los resumiría en: **1.** Siempre más democracia, nunca menos; **2.** Integridad electoral; **3.** Cuidar al árbitro electoral; **4.** Pensar en el día después; **5.** Alfabetización digital.

1. *Siempre más democracia, nunca menos: A pesar de este difícil escenario, debemos destacar como un aspecto positivo y esperanzador que los ciudadanos de la región no han renunciado al ejercicio de su derecho al voto, considerandolo como la herramienta para decidir su presente y construir su futuro, prevaleciendo en todos los casos sus derechos políticos para elegir a sus mandatarios e incidir en los aspectos vitales del quehacer público.*

En los comicios de la región que fueron observados por la Organización de Estados Americanos durante 2020 y 2021, la participación del electorado fluctuó entre el 51 % al 85 % del padrón electoral, dependiendo si el voto era obligatorio o

facultativo en cada sistema electoral. Esto refleja que incluso a pesar de la pandemia, el ausentismo o abstencionismo electoral no creció y los niveles históricos de participación se mantuvieron.

Nos corresponde a todos los actores defender y fortalecer la democracia, desde el ejercicio de una participación ciudadana propositiva, que active sus mecanismos democráticos y que aporte en la construcción de la confianza pública permanente y a largo plazo, que supere la coyuntura y que cumpla con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la gente.

2. *Integridad electoral: El concepto de integridad en materia electoral tiene al menos 5 elementos: la confianza pública como su pilar fundamental, el trabajo de organismos electorales profesionales e independientes y técnicos, la participación política universal e igualitaria, la observación electoral y la regulación del financiamiento político.*

Cuando las elecciones se celebran con integridad, se honra el principio democrático básico de la igualdad política. La celebración de elecciones justas, equitativas, competitivas y transparentes, es el pilar fundamental en donde se edifica la confianza pública y constituyen el núcleo de la capacidad democrática para resolver pacíficamente los conflictos. Como lo mencionaba Alan Doss, la democracia es una obra siempre en continuo progreso y cuando la gente pierde la fe en la democracia, la competencia política no desaparece, sino que adopta formas más caóticas y violentas.

Cuando las instituciones se debilitan, se abre la puerta al autoritarismo. Denigrar y estigmatizar a las instituciones causa daños irreparables a la confianza ciudadana y a la democracia.

3. *Cuidar al árbitro electoral: Las amenazas a la democracia deben ser enfrentadas por las autoridades electorales con autonomía e independencia, con decisiones apegadas a la Constitución*

y a la ley, con capacidad técnica y comunicacional, con apoyo ciudadano, que son factores claves a la hora de enfrentar procesos electorales en escenarios complejos por la virulencia de las contiendas políticas, sumado al contexto pandémico y a la austeridad presupuestaria propia de la crisis por la que estanos atravesando.

Recuperar la confianza en las autoridades electorales es indispensable para un proceso electoral y sus resultados, en el cual la aceptabilidad de la derrota es esencial para el funcionamiento de la democracia y en la legitimidad de los gobiernos democráticamente electos.

Se hace impostergable el ejercicio de nuevas prácticas políticas, no basta con diagnosticar el problema, hay que ser parte de la solución, el momento exige de una gran amiga democrática para fortalecer la institucionalidad y la confianza en el sistema electoral.

La democracia moderna no podría funcionar sin los procesos electorales. Cuidar al árbitro y fortalecer la democracia es responsabilidad de todos, sin excepción.

4. *Pensar en el día después: Las campañas electorales deben volver a su génesis, deben ser los espacios para plantear, debatir, contradecir; y, proponer un plan de gobierno que sea ejecutable y que garantice acuerdos mínimos de gobernanza, para nuestros países.*

En consecuencia, se hace imprescindible pensar responsablemente en el día después de las elecciones; y, que puedan generarse condiciones inmediatas y futuras de gobernanza para quienes ejerzan el poder público, y para quien les corresponda realizar una oposición democrática.

Como puede observarse los desafíos para cada uno de los países de la región individual y colectivamente son enormes y requieren de consensos entre sus actores políticos, caso contrario el estancamiento de los Estados es inevitable luego de las elecciones.

Las herramientas para lograr este cometido son el diálogo entre posturas diversas y la activación del estatuto de oposición, el mismo que permita el desarrollo civilizado y democrático de la oposición a un régimen y a sus actores de gobierno, pero también permita al gobierno presentar, debatir y discutir sus tesis, enrumbando sus acciones de gobierno mediante alternativas reales en beneficio del país.

Se debe institucionalizar el diálogo político, como un mecanismo de conciliación de las fuerzas políticas en pugna, tendiéndose puentes para encontrar soluciones eficientes a las demandas ciudadanas, superando aquellas prácticas de estancamiento y oposición ciega comunes en nuestras sociedades.

5. *Alfabetización digital: La democracia requiere de ciudadanos informados y capacitados para el responsable y adecuado ejercicio de los derechos políticos, la libertad de expresión e información. Así, en una democracia enraizada, sus ciudadanos ineludiblemente deben asumir responsabilidades para el ejercicio de la vida cívica. De esto depende la salud y la vigencia de la democracia, y de que las instituciones sean robustas, y no débiles.*

La información es un bien público. La veracidad de las noticias es esencial para el debate, el funcionamiento y la toma de decisiones en toda sociedad democrática. Cuando la información es objeto de manipulaciones, independientemente de quien las realice o el motivo que tenga para hacerlo, esto conlleva una clara amenaza a los cimientos de los sistemas democráticos.

La manipulación de la información atenta contra los principios, valores y prácticas democráticas. La atención de este fenómeno debe ser multidimensional y multidisciplinaria, no puede resolverse únicamente con recursos tecnológicos, con visión de corto plazo o con un enfoque simplista.

Es imperativo trabajar en campañas de educación digital y responsabilidad social, buscando que la libertad de expresión no se convierta en libertad de difamación.

El concepto de alfabetización digital cobra relieve al desarrollar en los ciudadanos, la capacidad de encontrar, identificar, evaluar y usar la información encontrada en medios digitales de manera efectiva.

La alfabetización digital de los ciudadanos debe estar acompañada por marcos regulatorios adecuados, los cuales tomen en cuenta los estándares de restricción legítima y proporcional a las libertades de expresión e información, contemplado en los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el índice Riesgo Político América Latina 2022, publicado recientemente, se menciona que la región enfrentará otro año complejo. Los niveles de incertidumbre, volatilidad, riesgo político y polarización se mantendrán altos. Por su parte, la falta de diálogo entre poderes, la desigualdad rampante, y el nativismo xenófobo seguirán presentes, haciendo cada vez más compleja la gobernabilidad democrática.

Los vientos huracanados y las aguas turbulentas en donde transita la democracia requieren de una institucionalidad fortalecida y de voces democráticas, plurales y diversas que rechacen cualquier intento de cooptación y todo tipo de agresión y linchamiento mediático en contra de los organismos electorales y de sus autoridades. Defenderlas es defender la democracia, la libertad y la paz. A pesar de la incertidumbre y ansiedad que genera la crisis, el principal compromiso es asegurar todo nuestro esfuerzo para enfrentar los retos y desafíos de la democracia. La salida de la crisis es colectiva y compartida, es un desafío vital por nuestra sobrevivencia que no excluye a nadie y que nos convoca a todos sin excepción.

El próximo mes se realizará en Los Ángeles, EE.UU, la IX. Novena edición de Cumbre de las Américas, en donde se analizaran los riesgos y desafíos de la democracia, la corrupción, el cambio climático, la migración; como lo ha mencionado el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, es un espacio clave para alcanzar consensos que permitan responder a las demandas de los ciudadanos de la región y fortalecer el estado de derecho. Una oportunidad para redoblar la apuesta por un futuro verde e inclusivo, con democracias resilientes, dirigentes que rindan cuentas a la ciudadanía y que el hemisferio camine hacia el desarrollo digital.

Finalmente, considero que el reto no sólo es abordar los riesgos inminentes de la democracia y mitigarlos con estricto apego a los derechos humanos y las prácticas democráticas, sino también apuntalar la resiliencia de los sistemas democráticos y, así, recuperar la confianza pública en sus instituciones y la política. Éste es sin duda, será el reto más importante de los próximos años.

Explicación de la Metodología Académica

Freddy Ángel Castro Díaz.
Miembro Suplente de la Junta Central Electoral.

El Primer Congreso Internacional **"Democracia, Elecciones e Identidad"** se desarrolló en modalidad de conferencias y paneles, estos últimos con espacios interactivos en donde los participantes formularon preguntas a los y las panelistas.

En primer orden, se celebró una conferencia magistral de apertura, con la cual dio inicio formal la jornada académica. Durante los días posteriores, se desarrollaron cinco paneles temáticos, cada uno desde tres perspectivas particulares, a cargo de expertos y expertas nacionales e internacionales, acompañados por un moderador, quien coordinó y dirigió los trabajos; de igual modo, se celebró una segunda conferencia magistral en la misma modalidad que la de apertura.

Especial mención y agradecimiento merecen nuestros invitados nacionales e internacionales, los partidos políticos, la sociedad civil, los miembros de la comunidad académica y las personas ligadas a las iglesias, que juegan un rol en nuestro país.

PANEL I

FUNCIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES: TRANSPARENCIA, INDEPENDENCIA, CONFIANZA Y LEGITIMIDAD

Términos de Referencia

Uno de los objetivos y responsabilidades fundamentales de los órganos electorales, en el ejercicio de la función electoral, es desempeñarla bajo parámetros de transparencia e independencia, pues, es de ahí de donde emerge el voto de confianza de los ciudadanos y ciudadanas en sus instituciones, así como la legitimidad del desarrollo de las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga, siendo estos los valores y principios en los cuales se cimentan todos los sistemas electorales.

En ese sentido, para la consecución de estos objetivos, los ordenamientos jurídicos de la región tienden a dotar de autonomías e independencias reforzadas a los órganos en los cuales descansa la función electoral, al tiempo que se le exige establecer estándares de transparencia que permita a la ciudadanía fiscalizar las asambleas electorales, y todas las actuaciones que se lleven a cabo para la elaboración de las mismas.

Desempeñando una función electoral transparente e independiente se crean las condiciones para la efectiva vigencia y garantía de los derechos políticos electorales. Lo contrario podría representar escenarios en los cuales las autoridades se desvíen del interés general, se generen mecanismos de privilegio, políticas clientelistas, discriminatorias y se facilite la corrupción administrativa.

En ese sentido, el contenido de las intervenciones en este panel refiere a las diversas perspectivas en las cuales es posible analizar el ejercicio de la función electoral de los órganos electorales con el objetivo de optimizar la transparencia, su independencia y poder ganar, paulatinamente, mayor nivel de confianza y legitimidad en el desarrollo de sus competencias.

Moderadora

Vanahí Bello Dotel
Miembro Suplente de la Junta Central Electoral

Panelistas

1

José Thompson
Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *"Estado de la transparencia, independencia, confianza y legitimidad en los órganos electorales de la región".*

2

Rosa Pérez de García
Jueza Titular del Tribunal Superior Electoral:
"Desafíos de la jurisdicción contenciosa electoral de República Dominicana en cuanto a los principios de transparencia, independencia, confianza y legitimidad".

3

Rafael Armando Vallejo Santelises
Miembro Titular de la Junta Central Electoral:
"La integridad electoral como instrumento para el fortalecimiento de la transparencia, independencia, confianza y legitimidad en el ejercicio de la administración electoral en República Dominicana".

Vanahí Bello Dotel.
Miembro Suplente de la
Junta Central Electoral.

"En República Dominicana, cada vez son más las mujeres que participan en la vida política. Es un reflejo de los avances del país en materia de igualdad de género con fundamento en la Constitución. Nuestros órganos electorales son garantía de certeza de que las mujeres dominicanas podrán acceder a cargos de elección para realizar sus aportes a la sociedad actual, en la medida y uso de las oportunidades que con dignidad están conquistando".

“Estado de la transparencia, independencia, confianza y legitimidad en los órganos electorales de la región”

José Thompson.
Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Un gusto estar nuevamente por acá en tierras dominicanas. Un saludo muy especial a nuestros anfitriones, presidente e integrantes de la Junta Central Electoral y, por supuesto, a los colegas de organismos electorales de diferentes países que nos acompañan, ponentes, expertos y público en general. Me complace especialmente que esta sea una actividad patrocinada por la EFEC, escuela con la cual contribuimos a formar sus Estatutos como Centro de Asesoría y Promoción Electoral ya hace algún tiempo y en la que he tenido el placer de personalmente ser profesor y ponente en más de una oportunidad. Creo y creemos como institución profundamente en el valor de las iniciativas educativas.

Es de mi interés compartir, en el plano de las competencias de los organismos electorales, algunas notas distintivas de los organismos electorales en la región. Esto, en el entendido de que cualquier reforma que se haga para mejorar nuestro sistema democrático tiene que pasar por reforzar los caracteres distintivos de los organismos electorales y su capacidad, como en el caso de la Junta Central Electoral, de reducir al máximo el subregistro civil.

En primer lugar, América Latina posee un modelo de organización electoral muy distinto del modelo europeo, y que ha influido en las nuevas democracias alrededor del mundo. **¿Por qué desarrollamos en América Latina un modelo propio de orga-**

nización electoral? Porque teníamos una historia de fraudes y de desconfianza en nuestros procesos electorales y para superar esa desconfianza se generó este modelo que trata precisamente de reducir el margen para que no haya distorsiones de la voluntad popular.

Se ha extendido en la región de tal manera que desde México hasta Chile prevalece el modelo de organización electoral latinoamericano y, tal como he establecido, inspira también a otras democracias relativamente recientes en África y en Asia. Tal vez la relativa excepción es Argentina, en donde continúa habiendo una participación significativa del Poder Ejecutivo en la organización de las elecciones. Es tan determinante el modelo de organización electoral latinoamericano que en nuestros países se encuentra prescrito desde la misma Constitución política. Es decir, las bases de cómo entendemos, desarrollamos y practicamos las elecciones en nuestros países están en la Constitución política y a nosotros nos parece absolutamente natural.

A un europeo, a un norteamericano, le resulta sorprendente que le asignemos tanta importancia a las elecciones y, consecuentemente, al modelo encargado de llevarlas adelante, y que, por tanto, se incluya en la Constitución política. Esto nos ha significado no pocos retos. Por esa razón no podíamos dejar de hacer elecciones en la pandemia del COVID-19, puesto que nuestras Constituciones establecen hasta la fecha en que las elecciones deben darse, o en dónde y cuándo deben tomar posesión las nuevas autoridades electas.

Entonces, **¿qué caracteriza a este modelo de organización electoral que confiere a los organismos electorales autonomía, cuando no independencia, permanencia y especialidad, siendo esas tres notas distintivas las que caracterizan al modelo latinoamericano de organización electoral? ¿Qué implica cada una de esas características?**

En ese tenor, la autonomía quiere decir que el organismo electoral no puede estar supeditado a ningún otro poder del Estado y debe tener una capacidad de acción. Es decir, debe de tener autonomía funcional y, además, autonomía presupuestaria. Cuanta más autonomía tenga el organismo electoral en este modelo, tendrá mayor credibilidad ante la ciudadanía. Cuanta mayor credibilidad, generará mayor legitimidad en los procesos a su cargo. Y esta es una cadena que conviene tener en cuenta, ya que el modelo de organización electoral latinoamericano, a pesar de sus éxitos en la región, puede estar en cuestionamiento para algunos intereses.

En segundo lugar, la permanencia abre las puertas a que estos órganos no sean exclusivamente electorales, sino constantemente interesados en el fortalecimiento de la democracia. Escuelas como la EFEC y el trabajo sobre las propuestas de reforma electoral realizadas por la Junta Central Electoral, las cuales forman parte de la doctrina en la materia, son muestra de esta amplitud y alcance que la permanencia de los organismos electorales significa. Como ejemplo de lo anterior se puede observar otros sistemas como el francés, que ha influido mucho en el caso de Haití, en el que lo que se dispones es de las llamadas comisiones provisionales temporales electorales. El hecho de que, aquí en América Latina nuestros organismos sean permanentes nos abre la posibilidad de estar pensando y repensando constantemente nuestros sistemas electorales y cómo estos pueden fortalecer nuestras democracias.

Por otro lado, la especialidad permite generar una profundidad en la materia que necesariamente no se encuentran en otras partes del mundo. Esta es, quizás, la única región en la que se puede encontrar programas de posgrados en Derecho Electoral, y eso no es corriente o tendencia en el mundo y, es precisamente producto de la especialidad que se le ha proporcionado.

También, la justicia electoral ha ido desarrollando principios propios, y en ese sentido, la contribución de la región latinoamericana es particularmente significativa. A su vez, la especialidad significa que se han desarrollado destrezas en las áreas técnicas que integran todo ese amplio abanico que es la materia electoral. Como responsable de generar flujos de cooperación horizontal, permítanme expresar que es un gusto trabajar en esta región en temas tan diversos como la informática electoral, la geografía electoral, etcétera.

Tenemos talento y destrezas desarrolladas en la región que permiten alimentar estos flujos de cooperación horizontal. Pero también esta especialidad quiere decir que los organismos electorales tienen una voz calificada en los temas que atañen a la democracia y que también tienen que ver con la forma en que hacemos elecciones, así como en la práctica de la identidad ciudadana.

¿Qué variaciones hay en este modelo? Pues, hay organismos electorales en la región que son muy concentrados; es decir, que tienen prácticamente todas las competencias sobre la materia en una sola entidad. Es el caso de Costa Rica, es el caso de Panamá y, en cierto sentido, es el caso de Uruguay. En estos países, el organismo es concentrado en el sentido de que organiza las elecciones y resuelve las controversias que existan al efecto. En el caso particular de Costa Rica y Panamá, además tienen la registración civil y la emisión del documento de identidad.

Hay varios países que tienen dos organismos electorales, uno jurisdiccional y otro con funciones administrativas y algunas otras adicionales. Es el caso de México y más recientemente el caso de Honduras, República Dominicana, Chile y Colombia. Todavía se pueden encontrar países con tres organismos electorales, cada uno con una competencia definida.

Al respecto, podemos mencionar a Perú, que le otorga al Registro Nacional de Identidad, el cual también emite el Registro Electoral, una naturaleza autónoma propia. En el caso de Argentina, como fue referido anteriormente, el Poder Ejecutivo tiene una responsabilidad significativa de organizar las elecciones por medio de la Dirección Nacional Electoral, pero que tiene creciente autonomía y que también le ha ido transfiriendo competencias a la Cámara Nacional Electoral de Argentina, la cual goza de autonomía, a pesar de ser parte del Poder Judicial de ese país.

Además, precisamente por los temas de esta actividad, es preciso notar que cuando la registración civil y la identidad ciudadana se encuentran en manos del organismo electoral, esto igualmente incide en áreas más allá de las elecciones que tienen que ver con la existencia jurídica de las personas, como es el caso de Costa Rica, Panamá, República Dominicana y, en cierto sentido, el de México. Porque, aunque el Instituto Nacional Electoral (INE) no tiene un registro nacional de las personas, en realidad la identificación ciudadana sí depende de la credencial que emite. Podríamos decir que es una de las competencias de esa institución menos comprendidas por algunos en ese país.

Visto este panorama, considero oportuno postular que la recuperación de la democracia en la región latinoamericana ha caminado de la mano con organismos electorales crecientemente sólidos, profesionales, reconocidos por la ciudadanía y con un progresivo diálogo e intercambio de cooperación horizontal. Gracias al paraguas de las asociaciones de organismos electorales que surgieron en el mundo en América Latina. La primera Asociación de Organismos Electorales del Mundo es el Protocolo de Tikal, para Centroamérica y el Caribe. La segunda es el Protocolo de Quito, para América del Sur. La tercera es la Unión Interamericana de Organismos Electorales, que agrupa

a las dos anteriores, más las entidades electorales de México, Estados Unidos y Canadá. O sea, nosotros los latinoamericanos, concebimos, le dimos vida y mantenemos en funcionamiento la idea de la Asociación de Organismos Electorales, pero también la hemos potenciado.

Hemos descubierto que es un mecanismo ideal para generar un lenguaje común basado en aprendizajes, lecciones aprendidas tanto positivas como negativas. Yo digo que se aprende mucho más de los errores que de los aciertos a menudo. Y vaya si hemos visto errores bien intencionados, pero errores a fin de cuentas en elecciones en América Latina, y aún no dejamos de verlos. Sin embargo, estos errores no hay que ocultarlos, ni deben humillarnos, ni hacernos sentir mal. Debemos compartirlos, para que otros no caigan en la misma equivocación, con la misma buena intención.

Los organismos electorales han sido determinantes para que podamos hablar de una recuperación de la democracia en la región y que estemos hablando de un lenguaje tan sofisticado como el que manejamos en temas electorales, y con esas destrezas y esa profundidad en las áreas técnicas. Sin embargo, existen grandes riesgos para los organismos electorales. **¿Cuáles?** Pues, hay abiertas regresiones en materia democrática en la región y ya hay votaciones que no merecen ser llamadas elecciones. En estos casos, la toma de los organismos electorales precedió al descalabro de estas anteriores democracias.

A pesar de los logros de la democracia latinoamericana y de la buena credibilidad que gozan los organismos electorales, también hay una tentación por parte el poder de perpetuarse sin elecciones o de evadir el control de entidades autónomas. Molestos por las autonomías que les pueden decir algo que no quieren oír o, incluso olvidando el principio de división de poderes que haría revolcarse en la tumba a Montesquieu. O todavía peor,

cuando se transforma la justicia penal en una herramienta de persecución política; situación que está aumentando, no en uno, no en dos y no en tres países de nuestra región; en contextos tan distintos como México, Perú, Ecuador o Brasil.

Además, han surgido posturas, críticas y campañas para minar la credibilidad de los organismos electorales. Esto ha variado desde acusaciones infundadas y generales de fraude, hasta la agresión física contra miembros de estos organismos. Por primera vez en la historia, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú tuvo que solicitar medidas provisionales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debido al nivel de acoso contra él, su residencia y su familia, por un fraude que nunca sucedió y que nunca pudo comprobarse, porque no sucedió. Pero eso no dejó tranquila a la gente que había perdido esas elecciones.

Lo que no se dan cuenta es que atacando la credibilidad de los organismos electorales, se termina dañando la democracia, sin ganar nada a cambio. En otros casos, el poder ha decidido tomar el control de los organismos electorales, liquidar su autonomía, disminuir sus competencias o estrangularlos presupuestalmente.

En consecuencia, tenemos la necesidad de unir fuerzas para preservar y potenciar lo que hemos adquirido en materia de solidez, credibilidad y capacidad de acción de los organismos electorales. Y a eso debemos dedicarnos decididamente en una reforma electoral, pero también en nuestras actividades diarias que tienen que ver con la democracia. Valoremos estos organismos electorales, potenciémoslos, porque si los latinoamericanos desarrollamos este modelo y si fue determinante para que tengamos la democracia que hemos vuelto a tener, no dejemos que se pierda. Finalmente, a modo de reflexión, me referiré a la transparencia y sobre la identidad.

Acerca de la transparencia, sí exijámosles a los organismos electorales transparencia. Tenemos todo el derecho, manejan fondos públicos. En el caso de la Justicia Electoral, emite sentencias que deben ser claras, fundamentadas y congruentes. Pero no por vía de la transparencia cortemos las competencias o el rango de autonomía de los organismos electorales.

En cuanto a la identidad, un tema que, como CAPEL, se inscribe en un instituto de Derechos Humanos, es particularmente relevante para nosotros. En general, pero sobre todo en América Latina, sin registro y sin documento de identidad, la persona carece de existencia jurídica y, como consecuencia, carente de derechos. Ahí es donde debemos, insistir en el valor de los organismos que luchan para reducir al mínimo el subregistro. Estamos hablando de personas que no tienen lugar en ninguna parte, que no existen dentro del ordenamiento jurídico y que, por lo tanto, no pueden reclamar derechos.

Ojalá que la reforma electoral que se propone acá eleve la capacidad de la Junta Central Electoral y de toda su estructura para que ese subregistro civil sea lo más cercano posible a cero.

“Desafíos de la jurisdicción contenciosa electoral de República Dominicana en cuanto a los principios de transparencia, independencia, confianza y legitimidad”

Rosa Pérez de García.
Jueza Titular del Tribunal Superior Electoral.

En República Dominicana, en medio de la llamada tercera ola democratizadora de Samuel Huntington, que representó el triunfo de la democracia como sistema global, la Constitución de 2010 crea la jurisdicción electoral especializada, materializada en el Tribunal Superior Electoral (TSE), como una de las aportaciones más significativas a la garantía de los procesos democráticos y a la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos. De igual manera, comienzan a proliferar en América Latina las jurisdicciones especializadas, para además de garantizar la resolución de conflictos políticos electorales intra y entre partidos, estatuir respecto a cuestionamientos sobre la legalidad de una elección.

Atender la demanda de garantías y tutela efectiva de los derechos políticos electorales es la actividad cotidiana de los órganos jurisdiccionales electorales. Al TSE le corresponde atender las rectificaciones de las Actas del Estado Civil que tengan un carácter judicial, y como órgano jurisdiccional, le corresponde observar el respeto de los derechos tutelados por la Constitución, en beneficio de nuestro sistema democrático; en algunos casos, imponiendo sanciones en otros, confirmando o anulando decisiones tomadas a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

Sin embargo, existen una serie de desafíos que deben superarse a la luz de los principios de transparencia, independencia, confianza y legitimidad. Debemos asumir la transparencia como un valor de la democracia moderna, y que sea un atributo de todo órgano electoral, partido, agrupación y movimiento político en su accionar. Y no nos referimos sólo al tema de administración de fondos, ya que inmediatamente hablamos de transparencia, pensamos en la administración de fondos.

Al hablar de transparencia en el caso de los partidos políticos, por ejemplo, nos referimos a la creación y manejo de sus mecanismos de democracia interna, a conducir sus actuaciones de forma tal que todas sean de conocimiento o estén a disposición de sus miembros y militantes, así como de la población que muestre interés en ello. Publicidad oportuna, agendas claras, reglas y procedimientos predeterminados, diafanidad de los procesos, facultades y obligaciones preestablecidas, límites a dichas facultades y que las actuaciones de las autoridades partidarias estén debidamente reguladas.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales, un detalle importante es la consistencia en sus fallos, coherencia y el respeto a sus precedentes, ya que se entienden dictados con objetividad e imparcialidad, de manera diáfana, atendiendo al debido proceso, y tutelar efectivamente el ejercicio de los derechos e intereses de los participantes en los procesos electorales. Es decir, impartir una justicia equilibrada ante el surgimiento de conflictos, reafirmando un rol eminentemente garantista que produzca confianza inmediata de parte de los actores del sistema.

Lo anterior favorece el surgimiento de jurisprudencia electoral que hoy se le reconoce como fuente complementaria del ordenamiento electoral, con una importancia práctica indudable. Con ella se fomenta una deseable coherencia resolutiva, dando

seguridad no sólo a los actores políticos, sino a los actores sociales en general. Además, la doctrina jurisprudencial, por su carácter dinámico, actualiza la legislación adaptándola a nuevas realidades y aportando luces y reformas en este ámbito.

La transparencia es una condición fundamental para la independencia judicial, ya que las condiciones para la actuación independiente de los jueces deben ser comprobadas por los ciudadanos, accediendo a información relevante, tanto de tipo jurisdiccional como administrativo, sobre el funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral. La opacidad podría prestarse a que permee el tráfico de influencias y que la corrupción afecte a la administración de justicia, y promueva actuaciones arbitrarias.

Los órganos jurisdiccionales deben difundir por sí mismos la información más importante sobre su administración interna, el manejo de sus recursos humanos y materiales, los datos financieros relevantes, como los presupuestos, las contrataciones y las retribuciones de todos sus funcionarios, tienen que estar disponibles al público.

Una muestra de ello es lo que recientemente ha sucedido en la actual gestión del Tribunal Superior Electoral, que fortaleciendo nuestro portal de transparencia, acabamos de escalar la calificación de un 13 %, que encontramos al llegar al órgano, a obtener notas sobresalientes con una puntuación de 90.6 % de 100 en la evaluación que realiza cada mes la Dirección de Transparencia y Gobierno Abierto, a través del monitoreo de estandarización de la División de Transparencia.

Pero precisamente en atención a los principios de transparencia, independencia, confianza y legitimidad a que nos estamos refiriendo, hay que estar muy atento a los detalles. Es decir, si bien se afirma que no puede haber democracia sin partidos políticos, igualmente cierto es que no puede haber partidos sin una participación democrática de los ciudadanos, en especial de las mujeres. Enfrentando este tribunal el desafío

de cerrar la brecha de proporción entre el número de mujeres militantes y su representación en los niveles decisorios en los partidos.

Lo que no sólo significa una apertura a las demandas e intereses específicos de las mujeres, sino también impulsar una política que reconozca la importancia de propiciar un ambiente favorable para la institucionalización del enfoque de igualdad de género, abriendo oportunidades para ellas en el acceso a cargos de poder y de representación. Pues, la prevalencia de un modelo masculino de ejercicio del poder en la vida política y en las instituciones partidarias y de gobierno, puede mermar la confianza de la población en los resultados efectivos de unas elecciones en las que no hay un equilibrio que legitime la gobernabilidad democrática.

En la teoría constitucional, la noción de independencia judicial va unida a la idea de que el juez a lo único que tiene que someterse es al derecho y al imperio de la ley, de que la judicatura debe ser inmune a cualquier injerencia.

Es decir, la neutralidad e independencia judicial exigen para su misión de concreción y privación de derechos que el juez, en el ejercicio de sus funciones, esté libre de injerencias, influencias o intervenciones perniciosas que provengan no sólo de los poderes políticos, sino también extra políticos y poderes fácticos de intereses privados poderosos, del electorado, de los partidos o de cualquier otro grupo de presión. Esto garantiza que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a la ley, así como con respeto a los derechos de las partes y al debido proceso. La autonomía fortalece la independencia judicial, la cual es vital y extremadamente importante para la generar confianza.

Conforme los parámetros y principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, la organización de las Naciones Unidas ha determinado que las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales deberán ser íntegras e idóneas, y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas.

Todo método utilizado debe garantizar que estos sean los criterios que primen al momento de la selección. Los sistemas contenciosos electorales deben establecer garantías conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr una real autonomía funcional, la efectividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la justicia electoral, así como también la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos, para estar en actitud de resolver de manera objetiva e imparcial los casos litigiosos que se le presenten.

Como decía el gran jurisconsulto italiano Francesco Carrara, **"cuando la política entra en una sala de audiencias la justicia huye asustada por las ventanas"**. Asimismo, en consonancia con lo anterior, debe propugnar por la garantía de inamovilidad o mayor permanencia en los órganos jurisdiccionales electorales, que se establezcan períodos de ejercicios que permitan estabilidad al juzgador, de tal manera que no se encuentre sujeto a las veleidades de los cambios administrativos.

Algunos países abordan la idea de que la independencia de los órganos jurisdiccionales electorales está unida a los métodos de selección para conformarlo o a la escogencia de quiénes lo integran, de sus jueces.

Sin embargo, entendemos que más que centrar esta opinión al criterio de quien hace la selección, hay otros factores que podrían también apoyar esta independencia, como, por ejemplo, prestar atención al perfil completo de los candidatos a ser seleccionados y no sólo centrarse en la preparación profesional. Instaurar un servicio civil de carrera contenciosa electoral, ya que esto muy probablemente otorga mayor libertad al momento del juzgamiento, incluso si esas decisiones son muy impopulares u opuestas a intereses poderosos.

En lo que respecta a la confianza, esta tiene un alto componente de temporalidad. Hay que estar atentos debido a que la confianza, así como se adquiere en un momento determinado, puede perderse. Este criterio debe ser permanentemente resguardado, pues una vez que la confianza se pierde, es muy difícil recuperarla, al menos totalmente. Cuando nos referimos al principio de confianza, estamos ante una consecuencia directa de los niveles de transparencia con que son manejados los procesos electorales y las decisiones judiciales electorales. En la medida en que éstas se realicen de forma clara y conforme al principio de legalidad, la ciudadanía no tendría motivos para sospechar de actuaciones ilegítimas que vayan en perjuicio de su voluntad.

Decisiones transparentes, legítimas, independientes del órgano jurisdiccional son las que propician la confianza y el fortalecimiento de la democracia en el equilibrio de los partidos políticos para contribuir a la democracia y a su consolidación. Pues, aunque muchas veces los partidos, agrupaciones y movimientos políticos no gozan de la total confianza de la población, en sus hombros siguen descansando funciones tan importantes como canalizar las aspiraciones políticas de los ciudadanos, desarrollar políticas y programas, seleccionar y apoyar los candidatos y candidatas para los cargos en el Estado, así como ejercer control sobre el gobierno de turno.

Funciones que en las democracias actuales ninguna otra organización puede desempeñar. La confianza y la legitimidad de las decisiones que adoptan los tribunales electorales son lo que a su vez confiere legitimidad y gobernabilidad a los representantes y autoridades electas que sean conformadas con sus decisiones, y se configure una efectiva representatividad.

Decía el ex-ministro del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, Luis Fernando Luengo Escalona, que en paz descanse, que “la existencia de los tribunales electorales debe

estar fundamentada en la atribución que poseen para impedir toda limitación o interferencia al libre acto eleccionario que restrinja la manifestación de la soberanía popular y, por tanto, asegure la legitimidad de los resultados del respectivo proceso electoral como de los representantes electos". Entendemos que una aspiración de todo juez electoral debería estar orientada a favorecer la creciente participación política de los ciudadanos.

El juez electoral debe estar guiado por una filosofía central de profundización de las prácticas democráticas, y que el resultado de una sentencia no sólo lo satisfaga a sí mismo, sino que la resolución de los conflictos políticos electorales, incluso cuando en muchos casos no cuenten con la aprobación de una parte de la población, debe ser resultado de decisiones políticas o mediáticas, sino de sentencias debidamente fundamentadas en la Constitución y las leyes. Indudablemente que ésta será la mejor fórmula para lograr la transparencia, independencia, confianza y legitimidad de los órganos jurisdiccionales electorales.

“La integridad electoral como instrumento para el fortalecimiento de la transparencia, independencia, confianza y legitimidad en el ejercicio de la administración electoral en República Dominicana”

Rafael Armando Vallejo Santelises.
Miembro Titular de la Junta Central Electoral.

Es un placer y un honor para mí haber sido escogido para dirigirme a ustedes, como parte de este Primer Panel del Primer Congreso Internacional “Democracia, Elecciones e Identidad” auspiciado por la Junta Central Electoral a través de su brazo académico Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC).

Me corresponde referirme al tema de la Integridad Electoral y al iniciar mis palabras, deseo enfatizar que esta intervención no tendrá un enfoque académico ni el de un especialista en la materia, sino que será la expresión de reflexiones personales de un ciudadano que ha tenido además el privilegio de servirle al país en dos ocasiones como miembro de la Junta Central Electoral. Aclaro también que mis comentarios son personales y no comprometen el juicio de mis compañeros del Pleno de la Junta Central Electoral.

¿Por qué hablamos de Integridad Electoral? La Integridad Electoral ciertamente no es un concepto único; es más bien la sumatoria de varios factores necesarios para fortalecer la transparencia, independencia, confianza y legitimidad en el ejercicio de la administración electoral, que es un elemento esencial en el sistema democrático.

En el contexto de esta intervención, cito a Kofi Annan, quien fuera Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, cuando sostuvo que "Las elecciones sin integridad no pueden brindar legitimidad a los ganadores, ni seguridad a los perdedores, ni confianza a los ciudadanos en sus líderes e instituciones".

Partiendo de esta premisa, permítanme en estos breves minutos compartir con ustedes lo que a mi juicio constituyen 4 ejes transversales en el tema de la integridad electoral. La primera, las normas electorales; la segunda, el órgano que administra el proceso electoral, que en este caso es la Junta Central Electoral; el tercero, corresponde al financiamiento de las campañas electorales. Y por último, la participación de todos los sectores de la sociedad.

1er. Eje. Normas Electorales

A. Iniciamos con las normas legales que rigen nuestro sistema electoral

Todo lo concerniente a estas normas lo encontramos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19, la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18 y los Reglamentos y Resoluciones que dicte la Junta Central Electoral.

Nuestra Carta Magna otorga rango constitucional a los órganos principales del sistema político electoral dominicano, que son la Junta Central Electoral, el Tribunal Superior Electoral y los Partidos Politicos. En los artículos 211 y 212 se pone a cargo de la Junta Central Electoral, la realización de las elecciones, responsabilizándola de que las mismas sean libres, transparentes, equitativas y objetivas. Además dispone sus

características, como un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera.

Por su parte, El Tribunal Superior Electoral (TSE), al cual ya se refirió en extenso la Dra. Pérez, es el órgano competente para decidir lo atinente a lo contencioso electoral y los diferendos que ocurran a lo interno de los partidos políticos. Por último la Constitución completa la trilogía de los órganos que integran el sistema electoral dominicano con los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

Pasamos ahora a la Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19 y la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18. Estas dos leyes fueron aprobadas en la proximidad del pasado proceso electoral, siendo la Ley Orgánica del Régimen Electoral, aprobada apenas 5 meses antes del período de precampaña. Esta proximidad generó en el pasado una situación de incertidumbre que afectó la integridad electoral.

Es por ello que la actual gestión de la Junta Central Electoral depositó el pasado día 5 del mes de abril sendos proyectos de leyes a fin de modificarlas, acogiendo las decisiones jurisdiccionales que declararon nulos diversos artículos e incorporando innovaciones y ajustes que sin duda robustecerán esas normas en caso de que el Congreso Nacional las acoja.

Por último, los Reglamentos Y Resoluciones:

En el artículo 212 de la Constitución, se le otorga facultad reglamentaria a la Junta Central Electoral en las materias de su competencia, que son la electoral, del registro civil y en la cédula de identidad. Respecto de la facultad reglamentaria, el Tribunal Constitucional ha dicho: "…que se trata de instrumentos imprescindibles para que pueda cumplir con sus cometidos. Los reglamentos que adopta pasan a formar parte del régimen normativo propio y actualizan el ordenamiento jurídico estatal generando derechos y obligaciones".

2do. Eje. Órgano que Culmina en el Proceso Electoral

B. La Junta Central Electoral

Es en éste donde reflexionaremos acerca de la integración del órgano con personas independientes, la autonomía presupuestaria y el buen desempeño del mismo.

En la sociedad dominicana, se discute ampliamente la conveniencia o no acerca de que los integrantes del Pleno de la Junta Central Electoral sean considerados políticamente independientes. La Ley Orgánica del Registro Electoral No. 15-19, en sus artículos 12 y 13 relativos a los requisitos para ser presidente o miembros del Pleno de la misma no hacen referencia alguna a esta condición. Tampoco la Constitución toca ese aspecto. Sin embargo, si leemos el artículo 14 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19, ya mencionada, en las atribuciones de la Junta Central Electoral, este artículo nos dice: "La Junta Central Electoral será responsable de organizar, administrar, supervisar y arbitrar, conjuntamente con los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, el proceso interno para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular…".

Retenemos del mencionado artículo 14 la palabra "arbitrar". Resulta que en mi ejercicio privado de la profesión de abogado, tengo la condición de árbitro, -actualmente en suspenso-, de la Cámara de Comercio y Producción de Santiago, Inc. Como tal, cuando he sido designado como parte de un tribunal arbitral, he tenido la obligación de suscribir una declaración en la que consta que no tengo vínculos de interés con ninguna de las partes envueltas en el litigio sometido al arbitraje, ya que de lo contrario se generaría un claro conflicto de intereses que me

inhabilitaría para formar parte del tribunal arbitral.

La realidad de nuestro país en los últimos tiempos nos indica que cuando uno de los grandes partidos políticos obtiene un triunfo más que holgado, digamos arrollador, que le convierte en fuerza hegemónica en el Senado de la República, el órgano competente para nombrar a los miembros titulares y suplentes de la Junta Central Electoral, por lo regular nombra algunos militantes entre sus miembros. Una prueba clara de ello es que es usual que al término de su gestión en la Junta, asuman nuevamente la condición de dirigentes de su partido político. Personalmente, creo que esta práctica nociva daña la credibilidad de la Junta Central Electoral, porque genera desconfianza en el órgano y, en consecuencia afecta la integridad electoral.

- En cuanto a la autonomía administrativa y presupuestaria

Retomamos el artículo 212 de la Constitución dominicana en el que se dispone que "la Junta Central Electoral es un órgano autónomo con personalidad jurídica e independencia técnica, administrativa, presupuestaria y financiera…" . Con respecto a estas características de los denominados Órganos Extra Poder, el Tribunal Constitucional ha explicado en qué consisten cada una de estas características, pero la limitación de tiempo me impide detenerme en ellas.

Respecto a estas atribuciones, donde quisiera hacer un llamado a la reflexión es en la independencia o autonomía presupuestaria, dado el hecho de que el monopolio en la formulación del proyecto de Presupuesto General de La Nación, lo tiene el Poder Ejecutivo y funcionarios dependientes de este Poder del Estado, como el Ministro de Hacienda y el Director General de Presupuesto, tienen la última palabra en la materia, convirtiendo en letra muerta el artículo 18 numeral 3, de la

Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19, que dispone como atribuciones del Pleno de la Junta, elaborar y ejecutar su presupuesto anual, el cual no podrá ser menor del 1.5 % del Presupuesto General de la Nación.

Esta situación de dependencia económica no es sana, porque hace vulnerable al órgano ante funcionarios públicos que por lo regular son políticos activos, que pudiesen pretender coartar la realización de procesos electorales absolutamente libres e independientes de los intereses políticos que representan. De hecho, en el pasado, tuvimos una situación de esa naturaleza en la que se suspendieron las entregas de las partidas presupuestaria a la Junta Central Electoral, con el propósito de doblegarla e imponerle criterios.

- Dentro de la Junta Central Electoral, hagamos un gran énfasis en el desempeño eficiente del órgano

La Junta Central Electoral y las Juntas Municipales, tienen la responsabilidad de garantizar la libertad, transparencia, independencia, equidad y objetividad de dichos procesos.

Este mandato obliga a aplicar el cuidado y el celo para lograr un resultado exitoso del proceso electoral. El cumplimiento eficaz de todo el proceso que implica entre otros aspectos:

- La planificación adecuada del calendario electoral
- Organización de la logística electoral
- Conformación a tiempo de las Juntas municipales
- Formación efectiva, de los miembros de las Juntas municipales y los escogidos para conformar los Colegios electorales.
- Diseño del escrutinio y transmisión de resultados, con los

ensayos necesarios para garantizar resultados óptimos.

El cumplimiento cabal de estas y otras obligaciones a cargo de la Junta Central Electoral, robustece la integridad electoral, porque fortalece la confianza de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de los electores, estos últimos, los grandes actores de nuestra democracia.

3er. Eje. Financiamiento de Campañas Electorales

C. Entrando en el tercer eje de nuestra lista, hablemos sobre el financiamiento de las campañas electorales

La contribución económica del Estado dominicano, se inicia en nuestro país a partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 275-97, del 21 de diciembre de 1997, que en sus artículos 48 al 55 reglamentó estos aportes y las obligaciones que asumían los partidos desde el momento que recibían los mismos.

Déjenme comentarles, la iniciativa para la aprobación de la Ley No. 275-97, fue ejercida por la gestión del período 1994-1998, de la cual fui parte. Esta estuvo inspirada en proteger a los partidos, del dinero de procedencia ilícita, particularmente del narcotráfico. Recordemos que para esa época ya Pablo Escobar Gaviria, había sido escogido diputado para formar parte del Congreso de la República de Colombia. Personalmente tuve participación en un evento internacional convocado por la Organización de Estados Americanos (OEA), en Caracas, en el 1996. Por cierto, presidido por el Dr. Flavio Darío Espinal, embajador en la ocasión de la República Dominicana ante la OEA y que presidía la Comisión Económica Social de ese organismo.

No se me escapa que segmentos importantes de la población repudian y cuestionan el hecho de que el Estado disponga de recursos económicos en favor de los partidos,

agrupaciones y movimientos políticos, personalmente estoy de acuerdo, hoy como ayer, que con el fin de proteger los partidos y, por tanto, la democracia, se mantenga la obligación legal a cargo del Estado, sujeto a una rigurosa fiscalización del uso de todos los recursos recibidos y utilizados, a cargo de la Junta Central Electoral, como indicaré más adelante.

- Respecto a la limitación en el uso de recursos económicos en campañas

En el proyecto de ley depositado para modificar la Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19, se plantea entre otras, la modificación del artículo 204, con el propósito de reducir sensiblemente los topes en el gasto de campaña para los diferentes niveles electorales, disminuyendo por ejemplo en el nivel presidencial de RD$122.50 a RD$42.88, por cada elector inscrito en el Registro Electoral a nivel nacional. Esta cifra no incluye los gastos del partido que sustenta las candidaturas, los gastos que se incurre en las precampañas y los gastos previo a la precampaña, o sea, cuando son simples aspirantes.

En las motivaciones a la modificación del artículo 204, atinadamente se señala lo siguiente: la lógica del establecimiento de topes para el gastos de campañas es el fomento de la equidad en la contienda e impedir que las diferencias que pudiera haber en cuanto a los recursos de los que disponen las distintas organizaciones políticas afecten las posibilidades reales de competencia de manera excesiva, además de evitar que los gastos de los institutos políticos sean desmedidos.

Este tema es particularmente sensible, sin duda afecta la integridad electoral; es como si existiera un círculo vicioso, dado que las campañas son cada vez más costosas, lo que induce a

muchos partidos y a sus precandidatos y candidatos, a procurar los recursos en manos de quienes los tengan disponibles, que por lo regular son fuentes ilícitas, como el narcotráfico y la corrupción pública y privada, a cambio de protección o concesiones administrativas indebidas.

Cerrando este tercer eje, tenemos la fiscalizacion del uso de los recursos económicos.

La Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18, establece mecanismos de supervisión de los fondos públicos, mediante mecanismos indicados en los artículos 65 al 74, que incluye entre otros: creación de una Unidad Especializada de Control Financiero; remisión de informes económicos periódicos; mantener un sistema contable que registre ingresos y egresos tanto en numerario como en naturaleza; llevar un registro de contribuyentes, con la identificación de los mismos y las cuantías aportadas y establecimiento de una cuenta única para el manejo de los aportes públicos y privados.

El propósito de esta gestión, luego de convertir la Unidad Especializada de Control Financiero, en una Dirección, con la encomienda de aplicar la norma con el debido rigor, es darle aplicación práctica a la misma.

4to. Eje

D. Participación de los electores

Los procesos electorales sólo podrán ser íntegros luego del cumplimiento de los factores mencionados, con el empoderamiento de los diferentes segmentos de la sociedad.

Por ello se hacen esfuerzos para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con diferentes niveles de discapacidad, a las personas privadas de libertad y se realizan esfuerzos para captar el interés y la atención de los sectores de nuevos votantes.

Por último, en la propuesta de proyecto de ley presentada al Senado de la República para modificar la Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19, se incluye la propuesta de paridad de género, que permitirá la participación en términos igualitarios de las mujeres y hombres.

Concluimos. Para realizar un proceso electoral ÍNTEGRO, como estamos obligados a hacer, transparente, independiente, equitativo y que genere la debida confianza y legitimidad en todos los actores, a esta Junta Central Electoral le hará falta la modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19 y la de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos No. 33-18, con apego a nuestras sugerencias y a tiempo. La colaboración leal de todos los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y el involucramiento de la población en sus diferentes sectores, asumiendo que es responsabilidad de todos preservar y mejorar nuestra democracia. Todo lo demás es nuestra responsabilidad procurarlo, y tengo la certeza de que lo lograremos. Confirmando o dejando sin efecto decisiones tomadas a lo interno de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos.

Preguntas y Respuestas

Moderadora **Vanahí Bello Dotel:** A continuación, pasaremos a las preguntas y respuestas de nuestros panelistas invitados por lo preciso del tiempo, puesto que tenemos otros paneles, nos vamos a concretar hacer una pregunta por panelistas lamentando no poder responder todas sus inquietudes. Vamos a empezar por el doctor Thompson con una pregunta, aunque hay varias, pero todas quedarán siempre respondidas.

Dice uno de los participantes: Viendo los casos que se han presentado en la región en las campañas de descrédito hacia los órganos electorales autónomos. **¿Será que existe una línea para que sean eliminados los órganos electorales autónomos?**

Panelista **José Thompson:** Vamos a ver. **¿Existirá una línea? ¿Habrá una tendencia?** Anoche nos preguntábamos si no hay un efecto contagio en la región en donde el poder trata de

consolidarse y eludir cualquier forma de control. No son sólo los órganos electorales, pero a lo que interesa hoy son los órganos electorales. Y ustedes saben que en diferentes oportunidades me han preguntado que cuáles son las mejores condiciones para el funcionamiento de un organismo electoral.

Yo siempre he dicho: ¡bueno, cuánto más capaces sean sus integrantes, mejor! Pero a veces los partidos políticos o el poder prefieren nombrar jueces y miembros de organismos electorales predecibles, que simpaticen con sus posiciones. En realidad, eso es un error. Eso es parte del cortoplacismo que vivimos hoy en día. Es preferible buscar la gente más íntegra, más capaz, que pueda efectivamente encontrar soluciones a los problemas que van a venir en el futuro, aunque no sean las soluciones que más me gusten a mí, como partido político o como poder. Pero como les digo, esa no es la tendencia en la actualidad. Y no solamente en materia de organismos electorales. Y si no, vean ustedes también con nuestros sistemas judiciales y con los entes contralores en nuestros países.

Moderadora **Vanahí Bello Dotel:** Doctora Rosa Pérez. Preguntan, **¿Cómo influye la jurisdicción electoral en la gobernabilidad democrática?**

Rosa Pérez de García: Si tenemos en cuenta que la jurisdicción electoral valida las elecciones en cierta forma, cuando hay algún tipo de cuestionamiento, pues, obviamente que dependiendo de la decisión que se tome se fortalece o se debilita la gobernabilidad democrática.

Esto no quiere decir absolutamente que deba resolverse necesariamente en el sentido en que a lo mejor la mayoría entiende, sino tomando, como dije en mi ponencia, decisiones apegadas a la Constitución y a las leyes. Independientemente de esos linchamientos mediáticos que hablaba el ponente anoche, sino siempre firme y atendiendo lo que es realmente la base

fundamental de decisión de las sentencias y los fallos en las jurisdicciones electorales.

Moderadora **Vanahí Bello Dotel:** Doctor Armando Vallejo Santelises. Preguntan: frente a la afirmación de que un sistema electoral con integridad es transparente. **¿Cuáles mecanismos considera deben implementarse para fortalecer esa transparencia?**

Rafael Armando Vallejo Santelises: Fortalecer la transparencia para mí es simplemente cumplir las obligaciones que el órgano en la Administración Electoral tiene a su cargo, y no solamente cumplir con ella, sino exponerla, explicarla, informarla tanto a los partidos políticos como a la ciudadanía, de forma tal que las cartas estén puestas sobre la mesa, que no hayan secretos, que no se generen suspicacias innecesarias en la medida en que se hace esto, sin más nada, ya con eso sólo se gana la confianza.

Se gana la transparencia en el proceso electoral, cuando el órgano es consecuente con el cumplimiento de la norma, con el cumplimiento de sus propias resoluciones y reglamento, con el cumplimiento de todo lo que tiene a su cargo en la cotidianeidad y lo informa adecuadamente, sin reservas innecesarias. Eso genera confianza, eso genera transparencia.

PANEL II

REDES SOCIALES, DESINFORMACIÓN Y CAMPAÑAS ELECTORALES

Términos de Referencia

Las plataformas de redes sociales (Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp, entre otras), se han convertido en uno de los principales canales de difusión y participación política en América Latina. En el caso de República Dominicana, según los datos arrojados por el Informe del Latinobarómetro 2021, el 40 % de la población considera que las redes sociales permiten la participación en la política, siendo este el mayor porcentaje respecto a los países encuestados; en otros países, como Argentina, sólo el 15 % opina lo mismo.

Si bien las redes sociales fungen como un instrumento ideal para facilitar la comunicación y la difusión a los políticos, no menos cierto es que también son utilizadas para orquestar líneas informativas falsas con el objetivo de provocar pánico y caos entre la ciudadanía, en general.

En época de elecciones, se suelen utilizar bots, trolls y spam, para producir desinformación, publicaciones virales, lenguaje provocativo e incivilidad, dadas las pocas restricciones sobre el contenido y la gran posibilidad de publicar de manera anónima.

Esas prácticas, suelen avivar en sus destinatarios (electorado) emociones de ira, miedo, duda y desconfianza; más aún, la ciudadanía suele tener mayor grado de susceptibilidad a la desinformación cuando la confianza en el sistema político es baja y la polarización política es alta.

Con el propósito de mitigar los efectos de campañas con base a la desinformación en el sistema electoral, el legislador dominicano dispuso en el artículo 44.6 de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, que, durante el período de precampaña o campaña interna, queda prohibida la difusión de mensajes negativos a través de las redes sociales que empañen la imagen de los candidatos. Como se puede observar, la norma procura evitar la difusión de **"mensajes negativos"** a través de las redes sociales; sin embargo, mediante sentencia TC/0092/19, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la indicada disposición argumentando lo siguiente:

"…se requiere un esfuerzo interpretativo para determinar con certeza cuáles son las conductas que constituyen la difusión de "mensajes negativos" que "empañen la imagen" de los candidatos (…) las normas deben bastarse por sí mismas y, en el caso del precepto impugnado, no queda claro si para la determinación de los elementos constitutivos del delito de difundir **"mensajes negativos"** por las redes sociales que **"empañen la imagen"** de los candidatos. Así, mediante esta línea conceptual los panelistas hablaron sobre redes sociales, desinformación y campañas electorales, a partir del contexto dominicano.

Moderadora

Anibelca Rosario
Miembro Suplente de la Junta Central Electoral

Panelistas

1

Ingrid Bicu
Experta en Comunicaciones Estratégicas y Elecciones
en el Instituto Internacional para la Democracia
y la Asistencia Electoral.
"Redes sociales, desinformación y campañas electorales".

2

Daniel Ivoskus
Presidente Cumbre Mundial de Comunicación Política:
"El dilema con la restricción, regulación y sanciones de las campañas de desinformación en contextos de comunicación política electoral vs. el derecho a la libertad de expresión: experiencia latinoamericana".

3

Patricia Lorenzo Paniagua
Miembro Titular de la Junta Central Electoral (JCE):
"Mecanismos tecnológicos que permitan eliminar del espacio cibernético las compañas de desinformación vinculada con procesos electorales: realidad de la República Dominicana".

Anibelca Rosario.
Miembro Suplente de la Junta Central Electoral.

"Si bien las redes sociales fungen como un instrumento ideal para facilitar la comunicación y la difusión de distintos proyectos políticos, hay que recordar que no es menos cierto que también son utilizadas para difundir líneas informativas falsas, líneas informativas con un interés muy marcado y cuando hablo de muy marcado me refiero a dañino".

Redes Sociales, “Desinformación y Campañas Electorales”

Ingrid Bicu.
Experta en Comunicaciones Estratégicas y Elecciones en el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Los medios de comunicación inclusivos, libres, independientes y capacitados desempeñan un papel esencial en la vida democrática de cualquier país, comenzando con su función básica de informar a la población, continuando con su papel de formar las percepciones y opiniones de las personas y apoyar la toma de decisiones, y no menos importante a través de ejerciendo su función de vigilancia. Con la transición a la Web 2.0 y sus características de comunicación bidireccional, los medios juegan un papel aún más importante ya que permiten la participación de los ciudadanos en la vida social y política de sus comunidades.

Sin embargo, el ámbito de la información en torno a las elecciones sigue siendo un área poco investigada a pesar de que el consumo de contenido digital ha aumentado significativamente y más personas recurren al Internet para buscar información, incluso sobre política y elecciones.

Si bien los beneficios de usar el online en las elecciones son múltiples y obvios, un volumen sin precedentes de datos e información potencialmente falsos y engañosos inunda continuamente a los usuarios. Para poder beneficiarse plenamente de sus características y maximizar los beneficios minimizando los riesgos, es importante que todos los actores involucrados en las elecciones tengan una comprensión clara del contexto y la dinámica que caracteriza este espacio.

En IDEA estamos trabajado en el tema en múltiples niveles –local, regional global– , y desde varios ángulos, y hemos identificado las siguientes cinco tendencias mayores:

1. Para los ciudadanos y las instituciones democráticas, el entorno de la información es cada vez más difícil de navegar debido a la cantidad inmensa y la gran variedad de datos e información, muchas veces contradictorios. Las prácticas de desinformación en línea alimentan aún más el déficit de confianza en las autoridades.

2. La desinformación interna surgió como un fenómeno tan preocupante como la interferencia extranjera, amplificada por los algoritmos (artificiales) de las redes sociales. Figuras públicas clave, incluidos los líderes estatales y actores políticos, actúan como **"superpropagadores"**. Esto impacta de manera negativa la confianza en las instituciones democráticas clave, como son los órganos electorales (OE).

3. Se intensificaron las campañas de manipulación en línea (y en los medios tradicionales). La desinformación de género, la discriminación y varias otras formas de agresión digital han surgido y son el motor de esta aceleración.

4. La incapacidad o falta de voluntad por parte de las plataformas de redes sociales en línea para tomar medidas que se ajusten a la dimensión del problema requiere acción gubernamental.

5. Como desventaja de la acción gubernamental: se observaron limitaciones abusivas a la libertad de expresión y acceso a la información en varios países del mundo por parte de actores estatales. El desarrollo de la infraestructura de control está aumentando.

Los hallazgos preliminares de una investigación global en curso, que se realiza por el equipo de procesos electorales de IDEA Internacional sobre el entorno de información alrededor de las elecciones muestran que:

- Las campañas de manipulación en línea en torno a las elecciones son más complejas y agresivas. Supuestamente, esto se debe a la percepción de impunidad dada la falta de regulación y supervisión, y fomentada por las posibilidades de anonimización de los perpetradores, así como por los algoritmos de multiplicación de las plataformas.

- Es difícil establecer quiénes son los perpetradores, pero las tendencias identificadas últimamente apuntan principalmente a los actores políticos nacionales. Sin embargo, no se debe excluir la injerencia extranjera.

- Las funciones y responsabilidades de los OE en relación con tales prácticas suelen estar limitadas por sus mandatos, falta de habilidades, recursos o voluntad para abordar un fenómeno tan complejo con implicaciones delicadas.

- Las campañas de desinformación tienen como objetivo a funcionarios electorales, procesos electorales, o/y instituciones electorales, principalmente en la fase preelectoral y electoral del ciclo electoral. En varios casos, las mismas prácticas están destinadas a cuestionar la independencia funcional del OE. Los perpetradores utilizan desinformación (basada en el género) y acoso para presionar a las/los presidentes de los OE para que sirvan a sus intereses o para que renuncien. Cuando se trata de oficiales electorales, la consecuencia inmediata es desacreditarlos como individuos y expertos. Pero esto en muchos casos forma parte de estrategias más amplias, principalmente

concertadas por actores políticos internos, con el objetivo de deslegitimar los procesos que estos oficiales manejan y las instituciones que lideran/representan, con un impacto directo en el nivel de confianza en las instituciones democráticas y posteriormente en su legitimidad.

Las campañas electorales en el ámbito digital también son más complejas y agresivas por las mismas razones (falta de regulación y supervisión).

- Sólo el 5 % de los países del mundo tienen alguna limitación en el gasto de campaña en línea, el 63 % no tiene tales límites, mientras que el 22 % no incluye ningún gasto en línea en su legislación sobre financiamiento político (IDEA Internacional).

- En la mayoría de los países, no existe regulación sobre el tipo de mensajes que un partido político puede usar en línea, incluidos los que se usan en campañas de micro focalización, o qué tipo de actividades se pueden realizar en el entorno digital (IDEA Internacional).

- En 81 países se estaban desarrollando campañas coordinadas de manipulación de las redes sociales en 2020, incluida la desinformación **"producida a escala industrial"** de manera **"profesional"** (Instituto de Internet de Oxford).

- En 61 países estas prácticas eran parte de la comunicación política de los competidores electorales.

- En 62 países se identificó la implicación de entidades estatales (Instituto de Internet de Oxford).

Hemos identificado tres posibles niveles de impacto relacionadas con el ámbito de información en torno a las elecciones.

Se trata de:

- Percepción –ex. acerca de autoridades, procesos, individuos involucrados en elecciones, correctitud, transparencia de las elecciones.

- Actitud –ex: desconfianza en autoridades, procesos, individuos involucrados en elecciones, no aceptación de los resultados de las elecciones.

- Comportamiento ex: abstención, baja participación en diferentes funciones a lo largo del ciclo electoral, violencia.

Si bien el volumen de datos e información aumenta continuamente, la separación entre falso, engañoso o verdadero requiere un proceso analítico en un contexto donde el pensamiento crítico y la alfabetización mediática son limitadas para un segmento importante de la población digital. Incluso en circunstancias ideales, teniendo en cuenta la cantidad de fuentes que deberían consultarse y analizarse para la validación en términos de confiabilidad e imparcialidad, el proceso se convierte en un desafío incluso para analistas capacitados y organizaciones especializadas.

En este contexto, el principal desafío para los órganos electorales parece ser ganarse la confianza del electorado y ser considerado fuentes primarias y confiables de información sobre las elecciones. Es importante hacer la diferencia entre oficial y confiable, especialmente considerando las tendencias mencionadas antes, donde oficiales del Estado propagan información falsa, contribuyendo aún más al déficit de confianza ya

existente. Aunque en circunstancias ideales, confiabilidad sería uno de los principales atributos de las entidades oficiales.

La dimensión de género es muy importante, y me alegra saber que aquí en la República Dominicana, muchas mujeres ven las redes sociales como una oportunidad de participar en la vida política y social de sus comunidades .

Desafortunadamente, otra investigación que hemos publicado en marzo de este año sobre el impacto del ámbito digital en la participación electoral de las mujeres indica que el entorno digital, también representa una barrera importante para la participación plena y efectiva de las mujeres en la vida política y electoral, por la violencia digital y la desinformación de género.

Hemos documentado casos de mujeres, pero también hombres, funcionarios electorales, presidentas y presidentes de comisiones electorales que han decidido renunciar a sus posiciones por culpa del acoso y la desinformación de la que han sido objeto en el entorno en línea.

Las mujeres en la gestión electoral (y en la política, en general, según otros estudios), están siendo atacadas de manera diferente, generalmente con narrativas o contenido sexualizado o que explota estereotipos misóginos. A pesar de algunos avances en los últimos años, las mujeres siguen siendo insuficientemente representadas en puestos significativos en la vida política y social de sus comunidades.

Sólo el 22 % de los OE a nivel mundial están presididos por mujeres, y se ha observado una ligera correlación con el tipo de régimen a favor de las democracias (International IDEA 2022). Las pocas medidas adoptadas hasta ahora no lograron garantizar un entorno digital seguro para las mujeres y otros segmentos de poblaciones típicamente marginadas. Por el contrario, en varios casos ha contribuido a silenciar sus voces y disuadirlos de acceder o continuar en sus cargos.

A pesar de algunas iniciativas regionales en curso, aún no se ha logrado un consenso internacional sobre las medidas destinadas a desalentar las prácticas nocivas en línea y, al mismo tiempo, fomentar comportamientos responsables en el ciberespacio.

- La autorregulación de las plataformas en línea ha resultado insuficiente.

- Las medidas regulatorias deben ser cuidadosamente consideradas, para evitar limitaciones de derechos y libertades, ser lo suficientemente flexibles para mantenerse al día con la dinámica tecnológica y evitar convertirse en elementos opresivos. Los esfuerzos regulatorios no pueden cubrir a todos los actores y todos los tipos de contenido.

- Los códigos de conducta como método para equilibrar la libertad de expresión con alguna forma de rendición de cuentas de los actores electorales en el espacio de información en línea se pusieron a prueba en diferentes formatos y con resultados alentadores.

- Los programas educativos para los presentes y futuros actores electorales y un enfoque particular en mejorar el pensamiento crítico y la alfabetización mediática entre diferentes audiencias podría contribuir aún más a limitar el impacto de la desinformación y la agresión en línea.

- Más apoyo es necesario para los medios libres e independientes y las organizaciones de verificación de datos.

Se ha hablado sobre programas educativos, sobre medios libres e independientes y no voy a insistir más en esto, aunque son muy importantes. Lo que nosotros hemos identificado en nuestras investigaciones son dos elementos muy necesarios que frecuentemente faltan en las estrategias para combatir el efecto de la desinformación: la cooperación interinstitucional y la comunicación estratégica.

Se observó una falta de coordinación entre los actores relevantes, aunque existen iniciativas al respecto a nivel regional. Considerando las limitaciones de los OE para enfrentar los desafíos en línea en el campo electoral, es indispensable establecer mecanismos de cooperación interinstitucional, tanto como el desarrollo de mecanismos de alerta temprana/respuesta rápida. Esto permite identificar y exponer estrategias malignas en una fase incipiente. El desarrollo de sistemas efectivos de gestión del conocimiento dentro de la red garantiza que la información correcta llegue al beneficiario adecuado de manera oportuna.

Si bien la comunicación estratégica está ganando más reconocimiento por su papel para consolidar y generar confianza y combatir las amenazas de manipulación de información en línea, existe una baja disposición para usarla. La comunicación estratégica permite:

La comunicación estratégica permite:

- Crear conciencia situacional.

- Posicionar al OE como la principal fuente de información y experiencia en materia electoral.

- Llenar los vacíos utilizados para difundir rumores y desinformación.

- Informar y educar a los ciudadanos.

- Apoyar los mecanismos de toma de decisiones.

- Incrementar la transparencia e inclusión en los procesos electorales.

Los organismos de gestión electoral, otras autoridades estatales, los medios de comunicación, las agencias de seguridad (en algunos casos, según el contexto), los desarrolladores de tecnología, los expertos en comunicación estratégica, la sociedad civil, el mundo académico y los fact-checkers deben trabajar juntos para abordar los problemas que amenazan las elecciones en el entorno digital.

El dilema con la restricción, regulación y sanciones de las campañas de desinformación en contextos de comunicación política electoral vs el derecho a la libertad de expresión: experiencia latinoamericana

En 12 pasos, voy a tratar de explicar cómo se opera esto en la realidad, qué podemos hacer, cómo lo podemos utilizar. Y el primer punto y la primera conclusión es que, ya no alcanza con tener la verdad. Esto de decir bueno, eso es mentira, no alcanza contra la verdad. Y esto es grave porque uno diría bueno, contra la verdad salgo bien parado, salvo suerte. Bueno no, estamos en una etapa donde una noticia falsa es una mentira, una mentira que hay que definirla tal cual es, no hay que buscar justificativos.

Daniel Ivoskus.
Presidente de la Cumbre Mundial de Comunicación Política.

Porque además hay personas que trabajan creando las noticias falsas, no es que es algo casual que a alguien se le ocurrió, sino que hay preparación, hay gente trabajando en la lógica del desprestigio, de la difamación y construyen una gran mentira. Y sobre todo en política, la complejidad de la política pasional, que no nos permite ser objetivos. Hay mucha gente que no le interesa descubrir si es verdad o si es mentira, la objetividad también se va perdiendo en términos políticos, con lo pasional. Y ahí es donde tenemos que empezar a prender alarmas, porque cuando una fake news se instala o se impone, la discusión hace daño. No importa que sea mentira.

Por otro lado, conocer y entender el funcionamiento de las fábricas de fake news. Hoy se arman lugares, comandos sustentados en puntos que permiten que esas fake news terminen siendo parte de la realidad. **¿Por qué?** Porque se sustentan en la investigación, en lo que nos pasa a nosotros todos los días, en nuestras emociones. Se basa también en el contexto y coyuntura, los temas que se están discutiendo en la actualidad, lo que pasa, lo que indigna, lo que enoja, lo que enfurece y a partir de trabajar sobre las emociones, funcionan.

Y ni que hablar en tiempos actuales, donde los datos, las redes sociales, nuestros teléfonos celulares tienen más información de nosotros que lo que nosotros mismos sabemos de nosotros. **¿Cuánto tiempo estamos en una página que miramos? ¿Qué fotografías ampliamos? ¿Qué leemos? ¿Qué no leemos? ¿Qué nos gusta? ¿Qué comentamos? ¿Qué criticamos?** Y nos arman patrones de comportamiento que permiten para la comunicación una facilidad en el impacto.

Las redes sociales, sin lugar a dudas, son el principal medio de distribución de las noticias falsas. Ahí se inicia, ahí comienza, ahí es fácil. Es fácil porque muchas veces la política, los organismos tienen miedo de hablar de regulación. A ver qué nos dirán, pero por supuesto que hay que regular las redes sociales. En los tiempos actuales nadie podría dudarlo. Lo que no hay que regular es la libertad de expresión y la expresión de usuarios con nombre y apellidos reales que opinan en las redes.

Miren el caso de Twitter, es un ejemplo de lo que se genera a partir de las redes sociales. Bueno, pero Twitter no es tanto o no tiene tanta influencia, no tiene tantos seguidores, Twitter acaba de ser comprado la semana pasada en 44 mil millones de dólares. Las reservas del Banco Central Argentino son de 43 mil millones, Argentina no hubiera podido comprar Twitter. A ver si tiene impacto o no y por qué es el principal difusor, porque ca-

sualmente hace un año Twitter dijo que no habría más publicidad política, ni de campañas ni de gobiernos en la plataforma. Ahora es el centro donde todos los gobiernos, campañas y partidos hacen publicidad negativa y sucia para atacar al contrario, porque ahí no hay ningún control. Porque un fantasma puede crear un perfil y pautar en las redes sociales.

¿Y por qué funcionan las noticias falsas? Primero porque hay inteligencia artificial, porque saben cómo nos movemos, nuestros intereses y nuestras reacciones. Las caritas de Facebook vieron que van cambiando, enojado, más enojado, abrazo, beso. Todo eso es poder entender tus emociones frente a determinados estímulos para después saber qué comunicación te va a impactar, qué comunicación te va a informar y nos transforman en paquetes de datos, ya dejamos de ser ciudadanos. Por ejemplo, en mi caso yo soy @lvoskus y esa es la identidad digital. Vamos a ser identidades digitales. El problema es que sean identidades verdaderas y ahí creo que es donde la legislación tiene que tomar el primer paso.

También es cierto que la desinformación no tiende a cambiar opiniones, pero sí a radicalizar posturas extremas. Por eso, cuando vemos movilizaciones, cuando vemos infiltraciones en la comunicación, en momentos de indignación, de descontento, claramente a partir de conocernos, saber qué nos molesta, que nos da bronca, que nos gusta o que no nos gusta. Y sobre todo, cuando hay silencios prolongados. El silencio es parte de la comunicación.

La administración de los silencios son parte de la comunicación. También es cierto que no pueden ser eternos, porque lo que no da la información lo cubre el prejuicio. Y ese prejuicio va generando narrativas, va generando relatos que permiten construir y hacer bailar determinadas noticias.

Cuando está el rumor, lo principal es frenar y que no pase a ser un escándalo. El capítulo de la escalada, las noticias falsas en campaña pueden intoxicar un proceso electoral. Pero a un gobierno lo pueden desestabilizar. En campaña, una fake news puede sacar a personas que quieren involucrarse en la política de la carrera electoral, pueden eliminarlos. Alguien que viene nuevo y que no está acostumbrado a que ataquen a su familia, se encuentra un problema difícil de enfrentar.

Todo esto es un problema si queremos hablar de buena política, no de nueva o vieja, sino de buena o mala política. Lo que también es cierto, es que la inmediatez nos hace vulnerables. La inmediatez, los teléfonos celulares, el minuto a minuto, nos hace vulnerables. No sólo en el tema de las noticias falsas, sino en la vida cotidiana, en lo que nos pasa todos los días, en la responsabilidad para un organismo, para un gobierno, de tener que responder ya. Lo que dejó la pandemia y estos dos años en las sociedades en toda América, es un estado de cancelación de futuro.

Hoy, cuando un gobierno o un político, habla de futuro, automáticamente cambian el canal porque la sociedad vive el presente exacerbado del hoy, es lo que me pasa, es lo que me preocupa porque voy a estar pensando en dos años, si no sé que me pasa mañana. Y esto lo vimos durante la pandemia, por eso hablamos de la desinformación pandémica. Recordemos que hasta la Organización Mundial de la Salud (OMS), tuvo grandes contradicciones. Ya nos olvidamos del murciélago del inicio de la pandemia, o de si hay que usar tapabocas o no.

En Argentina, recuerdo el caso de una periodista en una recomendación de la eficacia de la ingesta del dióxido de cloro para sacarse al cobijo del cuerpo. Como estaba en contra del gobierno, quería decir cualquier barbaridad contra el gobierno. Al finalizar su programa, simuló tener una botella de cloro y tomar cloro. Al día siguiente murió una persona por ingesta de cloro.

Es claramente mucho más fácil que las fake news funcionen en escenarios de incertidumbre. Lo vimos a lo largo de la pandemia y cómo ha impactado, sobre todo a los líderes y a los gobiernos. Pandemia, política, desinformación, falta de liderazgo y claridad a la hora de tener que liderar un proceso electoral. Que en América desde el inicio de la pandemia hubo ocho procesos electorales. Saco uno de ellos porque trato de marcar específicamente dónde hay elecciones libres, democráticas y participativas que no pasa en toda América.

Pero en las ocho elecciones perdió el oficialismo. Si me preguntan a mí, no ganó nadie, perdió el oficialismo en ocho elecciones consecutivas. Vamos a la de Colombia, el 29 de mayo, donde el candidato oficial, el presidente no tiene candidato, o sea, que ni siquiera presentan un candidato propio.

Y vamos a Brasil, donde hoy la portada de la revista Time habla de Lula: Segundo Acto. Entonces podemos llegar a diez elecciones del inicio de la pandemia en América, donde en todas perdió el oficialismo. Miren si complicó y tienen mucho de fe las noticias falsas y la desinformación. **¿Por qué tiene mucho de fe?** Yo les pregunté a ustedes, dime a quién votas y te diré que fake news crees. Depende de qué lado estés, si estás en la oposición cualquier cosa que provenga del oficialismo lo vas a compartir, lo vas a viralizar y a decir vieron que yo tengo razón, son los peores.

Y es al revés, si estás en la oposición y cualquier cosa que recibas del gobierno, no te interesa comprobarlo a la sociedad cómo funciona, sino que lo viraliza, lo comparte y lo que logran es que cuando esa validación de esa noticia llega a través de un amigo, de un conocido, de un primo, de un grupo de WhatsApp familiar, el impacto es mucho mayor. **¿Por qué?** Porque sabemos quién lo dijo y genera influencia. Genera que esas emociones que hablábamos al comienzo generen bronca, indignación y movilización para pasar a la acción.

Dejamos de estar en una acción pasiva o una actitud pasiva para pasar a la acción. Y claramente los fanatismos políticos, como todos los fanatismos en las distintas áreas, son el canal ideal para la difusión de las noticias falsas. Porque cada fanático mira la realidad desde su universo, de lo que le importa, lo que le sirve, lo que quiere. Y este es uno de los grandes inconvenientes que se van construyendo a lo largo de todo este proceso.

En los últimos diez años, las redes sociales y los influencers han ido avanzando sobre los medios de comunicación y sobre los periodistas. Y acá hay una gran oportunidad, las fake news dan una gran oportunidad para medios y periodistas, porque la primera pregunta es, **¿quién lo dijo?** Cuando sabemos quién lo dijo, empezamos a entender. Bueno, no, pero esto salió en algo falso. **¿Quién lo dijo?** La reputación y la confianza son las dos herramientas centrales para hablar de medios, de periodistas y, por supuesto, de políticos y organismos electorales.

La construcción de confianza, sobre lo que nos hablaban en la ponencia anterior, es a lo que debemos apuntar. **¿Quién lo dijo para empezar a exponer y saber? ¿Quién está detrás de un ataque de campaña sucia? ¿Quién quiere hacer daño? ¿Y quién termina siendo el validador? ¿Quién valida? ¿Quién lo dijo y por dónde salió?**

Vamos a otro punto: **"Meme mata comunicado"**. Esto de querer explicar una noticia falsa a partir de sacar el comunicado de prensa y publicarlo, y creer que por qué sacas un comunicado de prensa lo sabe la gente y lo saben todos es un error, no lo sabe absolutamente nadie. Muchas veces el que lo redactó y alguno más. Yo digo, cambiaron los formatos comunicacionales. Cuando uno ve que en Instagram publican una gacetilla de prensa, da la impresión que lo único que quieren es perder seguidores, obviamente no la va a leer nadie.

¿Qué estamos haciendo? No entendemos que la comunicación cambió, hoy es conversación, hoy dejó de ser vertical para ser horizontal. La comunicación dejó de ser el yo hablo y vos escuchas para ser el conversamos, para que todo esto que estamos diciendo y todo este trabajo que hace la Junta Central, lo debatamos en redes sociales y estemos dando conversación, puntos de acuerdo, punto de no acuerdo, qué aportes hacemos, cómo conversamos digitalmente, más allá de que estamos acá. Porque hacemos exponencial que no solamente todo este público que está acá, sino muchísimo más pueda entender qué sucede. Cada red tiene su formato, no es lo mismo hablar en Twitter que, ahora que se ha puesto de moda, hablar en TikTok. Muchos dicen que **"la política es una cosa seria yo no puedo estar en TikTok"**, pero es lo mismo que hace 60 años alguien diga yo no tengo que estar en la televisión. En TikTok hay público al que tenemos que interpelar, si en TikTok, por ejemplo, para los jóvenes es su único medio de comunicación con algunos sectores de la política. **¿Cómo no vamos a estar en TikTok?**

La pregunta no es si tenemos que estar, la pregunta es: **¿Qué vamos a hacer en Tik Tok?** Por ahí no es el organismo, por ahí no es un candidato, por ahí no es un gobierno, pero tiene que haber voceros con una línea de construcción estratégica de comunicación en cada una de las redes sociales y en cada una de ellas con su formato. Claramente los memes funcionan y generan viralización porque trabajan sobre dos emociones fundamentales que es el humor y la bronca. Y les puedo asegurar que en los tiempos modernos agarrar un celular con algo que te cause gracia o que te cause mucho enojo, ni te vas a reír ni te vas a indignar sólo frente a tu teléfono, lo vas a compartir. Es una acción automática, y eso es lo que empieza a producir la viralización.

Por eso no hay que tenerle miedo a la comunicación política como espectáculo. Cuando digo como espectáculo quiero que se entienda el espectáculo de poder conectar con la sociedad, el espectáculo de poder conversar en el mismo idioma, el espectáculo de entender los canales, el espectáculo de no creer que porque uno pasa a la categoría política va a estar todos los días de saco y corbata de una manera de comunicación donde la sociedad lo que va a hacer cuando los vea es cambiar de canal.

Para entrar en los últimos puntos: bloqueo y contrataque. Lo primero que sucede frente a un ataque de campaña sucia es miedo, incertidumbre y dudas. Pero lo que más tenemos que tener es tranquilidad, y sobre todo apagar los teléfonos celulares para poder pensar de manera objetiva una estrategia de superación en la que debemos contar con toda la información.

Frente a una campaña sucia tiene que ser más contundente que la crisis misma, no es tan fácil como publicar y colgar un comunicado. **¿Digo que eso es mentira o mando a alguien a responder que eso no es real?** Tenemos que ser creativos, rupturistas y contundentes frente a un ataque de campaña sucia. Saber que lo que no llama la atención, lo que no entretiene, no sirve porque no va a funcionar, no lo van a mirar, te van a dejar de seguir. Y toda fake news es una oportunidad para retomar el liderazgo de la discusión pública, es una oportunidad para ubicarte a partir de hechos concretos, de una narrativa, de un relato, de gente real contando los procesos respetando lo técnico, lo jurídico o lo legal. Pero la comunicación tiene formatos porque no elegimos nosotros como comunicamos, la sociedad entiende y decide cómo recibe esa información qué lee y qué no lee, a qué le va a dar importancia y a qué no le va a dar importancia.

Por eso esto sí es muy importante y cuando logramos comunicar con los ciudadanos como protagonistas, un ciudadano enojado, un ciudadano damnificado, una persona que vivió el

proceso, alguien que pueda contar la narrativa desde la tercera persona también ayuda muchas veces en la construcción de estos contenidos creativos distintos.Y el otro punto importante: **"Construcción de equipos profesionales"**. Hay que profesionalizar la comunicación y la política. Equipos profesionales cada vez vamos más hacia la especialización. Miren que hoy hablamos de los medios como una herramienta disruptiva de comunicación. Bueno, hoy gran parte de los grupos ya tienen sus propios equipos de diseño, exclusivamente de mimética. Lo que se ha ido especializando ya no es más un consultor, o la investigación o las encuestas, la estrategia, la publicidad, la creatividad, Twitter, Instagram, Facebook, TikTok, YouTube.

Cada uno con personal distinto. Alguien que redacta para Twitter, no debiera también manejar la cuenta de TikTok, eso es ilógico. Es creer que la televisión es igual que la radio, nada más que en formato digital. Haciendo referencia a una campaña electoral, la primera elección de Clinton, donde su consultor James Carville, cuando no lo encontraba en la vuelta de la elección, lo primero que le dice es la economía.

Es economía, economía y los ejes de campaña, no hables de nada más que de la economía y solamente de la economía. Y tiene un resultado, es lo mismo, es la percepción. Nuestra batalla en un proceso, en una campaña, es un gobierno, es la construcción de percepción cotidiana, que es la que nos va a dar validación de percepción, que es la que nos va a dar credibilidad, que nos va a dar reputación, que nos va a dar confianza con quien estamos hablando.

Trabajamos para construir percepciones y la percepción construye realidad. Pero eso no es real, primera respuesta común **"eso no es real"**. Bueno, la percepción construye realidad, nos guste o no nos guste, así funciona. No es una cuestión de discernir si está bien o está mal, es entender cómo funciona el

sistema para poder operar, comunicar y tener impacto. Y sobre todo, porque la desinformación generalizada, creída por un lapso prolongado, se convierte en información automáticamente, en información que levantan periodistas, medios, políticos, estructuras, la gente, la gente de a pie en cada uno de los barrios.

Bueno, ya conocemos esto y ahora **¿Qué hacemos? ¿Cómo lo hacemos? ¿Cómo lo sacamos?** Sabemos quién es, qué hacer, para dónde ir, cómo debemos contribuir y **¿Cómo se hace? ¿Cómo hago la implantación de mi estrategia y que eso sea lo que hable la sociedad fundamentalmente?**

Para finalizar, la **"Triple Vía"**. Toda estrategia comunicacional en tiempos actuales, con orden y método, se organizan a través de la triple vía. **¿Qué es la triple vía?** Aire, medios y periodistas. En paralelo con toda nuestra información no puede haber un solo medio, un solo periodista que no sepa de qué estamos hablando, porqué estamos diciendo, y cuál va a ser nuestra estrategia de superación con definición de voceros por temas y de qué se va a hablar.

Segundo Tema. La estructura, no puede pasar que ninguna sede de un organismo electoral en cada uno de los territorios frente a un ataque al proceso, no sepa, no estén informados y tengan absolutamente todos los mecanismos para poder instalar en la opinión pública qué es lo que está pasando. Contar la misma historia, tener una misma narrativa para entender un proceso. Y la última, la digital, activistas, influencers. Lo mismo que pasa en los medios, lo mismo que pasa en las redes sociales, lo mismo que pasa en las delegaciones, en el territorio, en los municipios. Hablar todos juntos y al mismo tiempo de lo mismo, con una misma narrativa, con un mismo relato, con la construcción sobre todo de una misma identidad que nos acompañe a convertir una fake news en una crisis. Así que muchísimas gracias por la atención.

Mecanismos tecnológicos que permitan eliminar del espacio cibernético las campañas de desinformación vinculada con procesos electorales: realidad de la República Dominicana

Patricia Lorenzo Paniagua.
Magistrada Titular de la Junta Central Electoral.

"La vida, una serie inacabable de nuevos comienzos, pero también de incesantes finales". En esta cita, Zygmunt Bauman nos habla de una sociedad donde los hábitos cambian antes de consolidarse, donde no se mantiene el rumbo por mucho tiempo y la mayor preocupación es que ese cambio los tome desprevenidos. Bauman dice que debemos ser como un misil inteligente, capaz de cambiar de dirección a medio vuelo en función de las condiciones cambiantes, pues estamos en un constante proceso de aprendizaje hasta donde lo que en un momento es aceptable mañana puede que no lo sea. Es a ese ritmo acelerado de cambio del contexto actual que transita la información.

No podemos ignorar los avances ni los cambios que se avecinan alrededor de las tecnologías de la Información y la comunicación, las cuales inciden de forma directa e indirecta en nuestras decisiones en el orden social, político, económico, cultural y educativo. La teoría de la Agenda Setting hablaba sobre esto, de cómo las noticias que difunden los medios informativos cotidianamente y a las que confieren mayor o menor relevancia, influye en la agenda pública. Los medios de comunicación en la actualidad tienen el poder de determinar la importancia de la información que se va a difundir, dándole un orden de prioridad

para obtener mayor audiencia, mayor impacto y una determinada conciencia sobre la noticia.

Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento, Sociedad Post-industrial, y Tercera Ola Aldea Global son algunas de las expresiones utilizadas para definir esta nueva estructura social que está en constante proceso de construcción, abriendo nuevas posibilidades para transmitir e interpretar la información. Es un proceso de modernización donde se destacan cinco revoluciones. La primera de estas fue la invención de la imprenta, alrededor de 1453. La segunda, la radio. La tercera, la televisión. La cuarta, las computadoras, y la quinta la incidencia de una cultura mediática abriendo paso a la cultura cibernética y al ciberespacio, término acuñado en 1984 por el escritor de ciencia ficción William Gibson en su novela Neuromante.

Nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que no sólo diversifican las fuentes de difusión del mensaje, sino también crean nuevas formas de socialización, dando apertura a la selección y organización de la información de una forma más crítica. Permiten el acceso directo al público de las fuentes de información, acceso universal a un sistema mundial de publicaciones que funciona igualmente al margen de los medios de comunicación tradicionales.

No obstante, ese es el punto discordante de este escenario histórico, la desaparición de las fuentes tradicionales, creciendo de un punto fijo de referencia a la hora de validar la información, dando apertura a la tercera Ley de la Alfabetización Mediática e Informacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que establece que las informaciones, conocimientos y mensajes no siempre son neutrales o proceden de fuentes independientemente fiables. En el ciberespacio, la frontera entre la verdad y la mentira es cada vez más delgada.

Esta frontera venía estando condicionada por los medios de comunicación, pero la transversalidad de las fuentes difumina los códigos y las reglas que permiten dilucidar el grado de veracidad de las informaciones. En ocasiones, esta falta de precisión responde a las estrategias pensadas para la manipulación o la desinformación. Definida por expertos como esta noticia falsa, inexacta o engañosa, diseñada, presentada y promovida para obtener un beneficio o para causar intencionalmente un perjuicio público.

Asociando estos términos con los fundamentos de la política, la comunicación persigue la adhesión a ideas, proyectos, propuestas y personas en busca de la cohesión social. Pero la mentira o desinformación manipula la opinión pública y debilita el discurso democrático, pues la difusión de noticias falsas incide en la consolidación de ideologías, en la percepción de las personas y en el diálogo social. Según el político español Rafael Rubio, en una comparecencia en el Consejo de Seguridad Nacional de España, **"la desinformación ataca infraestructuras críticas porque ataca a la confianza"**. La confianza es la base sobre la que se construye la democracia moderna, ataca la legitimidad de los elegidos y busca debilitar la legitimidad del gobernante saliente, independientemente del que sea, y debilita los órganos electorales.

Esto también alude a un proceso de manipulación. Incluso el Informe Freedom of the Next 2017 afirma que 30 gobiernos de 65 países encuestados pagan a los comentaristas gubernamentales, quienes producen y difunden contenidos para distorsionar a su favor la información que circula en Internet. El Internet, en general, y las redes sociales han desempeñado un papel relevante en la proliferación de noticias falsas a través del perfeccionamiento de los bots, spams y trols que producen propaganda, sumado a los algoritmos de búsqueda que permiten

delimitar las estrategias de función de sus objetivos. Estrategias permeadas por bulos que como dice el historiador francés Marc Bloch, **"tienen la función de actuar sobre la opinión pública, obedecer una orden o simplemente adornar la narración".**

Y en este punto, es preciso hablar sobre los famosos bots que están muy de moda últimamente, esos robots o programas informáticos utilizados para realizar tareas repetitivas o automáticas en Internet. Algunos sólo entienden conceptos sencillos, mientras que otros son capaces de imitar el lenguaje humano. Todo depende del grado de desarrollo de su inteligencia artificial. Y hay que decir también que los bots, no solamente son automatizados, también existe el formato de personas que detrás de una identidad, vamos a decir anónima, también manipulan y responden ante informaciones en las redes sociales, de manera intencional para provocar alguna reacción específica.

En el caso de las redes sociales, encontramos los following bots utilizados para aumentar el número de seguidores. No suelen contar con publicaciones ni seguidores. No obstante, pueden comprarse y además de incrementar los seguidores de una cuenta, pueden posicionar un tema entre los más comentados o promover campañas de desinformación. También están los traffic bots que ayudan a generar tráfico en sitios Web, aumentan reproducciones de contenido en YouTube o likes en Facebook. También están los trending bots que incrementan los mensajes en torno a un hashtag, o los bots que están diseñados para atacar o defender una postura u organización, en muchos casos haciendo uso de las noticias falsas.

Esto ha dado pie a que el término fake news esté en la boca de todos y todas; esté en las redes sociales, en los medios de comunicación, y también en la clase política. El año pasado en Ecuador, durante el encuentro **"El impacto de las redes sociales y las noticias falsas en los procesos electorales"**, Roberto Hey-

cher Cardiel dijo que, **"las redes sociales y el espacio en ellas tiene un doble alcance. Son espacios para encuentros que se pueden convertir en una herramienta para la democracia, pero también son grandes riesgos por los contenidos".** Y yo le agrego por el nivel de exposición que representa.

Si bien es cierto, aún se desconoce hasta qué punto, las campañas de desinformación pueden influir en el resultado de los procesos democráticos. Pero sí se reconoce su incidencia en el empobrecimiento del debate político y en el acceso a la información genuina. Es por lo que al navegar en el Internet o convertirnos en usuarios de redes sociales, debemos estar conscientes que estamos firmando un contrato social envuelto en una distopía cognitiva, creada por quienes manejan la información y por quienes forman la opinión pública. Tener esa conciencia es clave en estos tiempos.

Algunos periodistas suelen decir que la opinión pública es aquello que se difunde en los medios de comunicación. Y hoy en día, en esta sociedad líquida de post modernidad o aldea global, podemos añadir que es aquello que vemos en la pantalla de nuestros ordenadores o que se difunde de manera masiva a través de las redes sociales. Puede que el mensaje no sea veraz, pero es el escenario donde las personas tienen mayor acceso a las informaciones.

Aquí nos enfrentamos al término Posverdad. Según el Diccionario de Oxford, denota circunstancias en las que los hechos objetivos son menos influyentes a la hora de conformar la opinión pública que las apelaciones a la emoción y a las creencias personales. Y aquí hablamos de una posverdad de realidades manipuladas, que en procesos electorales las instituciones, en especial los organismos electorales, tenemos la responsabilidad de socavar. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son poderosas en las campañas de desinformación,

pero de igual forma amplifican los procedimientos propios para la verificación de las informaciones o fact checking.

Ahora, consultar fuentes originales o contactar testigos es mucho más fácil que hace 15 o 20 años, por lo que el fact checking se impone como una respuesta dirigida al ritmo acelerado con que se difunden las noticias falsas, que en el panorama informativo actual en el que nos encontramos, hace frente a la pérdida de credibilidad de los medios tradicionales y a la desinformación masiva publicada en las redes sociales. El Fact Checking es, por tanto, una respuesta de los medios de comunicación dirigida para parar el rápido avance de las informaciones falsas.

Es en medio de los avances, de los avances de la tecnología y la inteligencia colectiva, que el ciberespacio se convierte en una pieza clave para verificar informaciones que tienen su origen a kilómetros. En un contexto que Nora Martín define como **"una inundación de información disponible a través de Internet de autoría y calidad cuestionables"**.

Ahora, herramientas como Google disponen de un conjunto de productos e iniciativas para ampliar la información relevante y hacerla accesible a los votantes. Aplicaciones como Google Maps, Google Images, entre otras, permiten el contraste de informaciones, localizaciones y la comprobación de fotografías, así como las bases de datos de las instituciones públicas, dándonos la posibilidad de ajustar los datos a la realidad.

En la investigación titulada **"Emergen Journalism TIC Vacation Practices Concern en Social Media"**, se consultaron periodistas de toda Europa para determinar sus hábitos de verificación. Entre las herramientas los periodistas destacaban en Google Images, que fue introducida por Google en 2020 y trabajó en lo que son las etiquetas de verificación, fact checking, Banco de imágenes, etc, que permiten entonces verificar y validar cuáles son imágenes que son reales y que no lo son.

En el caso de los vídeos, los periodistas hacen mención de la aplicación que se llama Street View de Google Maps, para ver si las fuentes concuerdan con la localización donde estas están.

También está History Full, que es un servicio de verificación de contenido procedente de las redes sociales creado por los mismos periodistas con el objetivo de dar contexto y verificar los datos procedentes de las plataformas en las que resulta tan sencillo difundir documentos falsos. Otro elemento que cabe destacar es la incorporación de técnicas de rastreo y verificación a través de la triangulación de trabajo de otros verificadores. De igual forma, Google, haciendo uso del cruce de datos a través de logaritmos, desarrolló la herramienta Google News Fact Check, que según su definición, identifica artículos que incluyen información verificada por empresas informativas y organizaciones de Fact Checking.

Por lo tanto, tenemos suficientes herramientas para poder verificar y contrastar las informaciones que nos llegan. En los procesos electorales, la verificación de información cada día obtiene más relevancia como resultado de la fragmentación de las voces que difunden los hechos. No obstante, tenemos las herramientas para contrarrestarlo, así como organizaciones de Fact Checking a nivel mundial que arrojan luz sobre la oscuridad que producen las informaciones falsas, verifican el discurso y fortalecen la democracia, incentivando una participación ciudadana consciente de los hechos y, por ende, conscientes de sus decisiones.

Entre estas organizaciones rápidamente voy a mencionar algunas que existen en América Latina, como la Voz Pública, Chequeado, Politifact, como la Red global de Fact Checking, el Polígrafo de Chile y Red del candidato de Costa Rica, son algunas de las organizaciones que se utilizan en estos momentos para

hacer Fact Checking. Aunque en América Latina, el Fast Checking aún no tiene mucho auge, pero el ritmo acelerado que van las cosas, en que se trasladan los mensajes y surgen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, estas iniciativas podrían aumentar en poco tiempo.

La República Dominicana es un país que cree y apoya los procesos democráticos, a pesar de poseer uno de los mayores índices de actitudes autoritarias arraigadas desde el régimen de Trujillo. Según el Latinobarómetro de 2021, estamos entre los seis países de América Latina con mayores niveles de apoyo a la democracia, con un 50 %. En ocasiones, ese apoyo a la democracia puede deberse a la ilusión de participar y esto es interesantísimo que lo podamos ver, porque esto está asociado con con la forma, con la forma de ser del dominicano, el deseo de participar y de estar.

A ese sentimiento de libertad de expresión manifestado por el 58 % de los dominicanos encuestados en ese estudio, en adhesión a la percepción de cercanía hacia los partidos políticos, avalado por un 52 %. Las redes sociales juegan un papel importante en la construcción de estos ideales. Según el Latinobarómetro de 2021, las redes sociales intervienen en la participación política, creando la ilusión de hacerlo como sustituto del voto para una parte de la población que, aún siendo minoritaria, es contundente.

Este indicador fue afirmado por el 40 % de los dominicanos, quienes aseguraron que las redes sociales les permiten participar en la política. No obstante, las redes sociales se han expandido en todo el mundo como canales para la viralización de bulos y República Dominicana, con una población estimada de 10 millones de habitantes, y una población mediana de 28.15 años, según la proyección de la ONE, no es la excepción.

Estamos hablando que en República Dominicana, de una población estimada de 10 millones de personas, más del 70 % está expuesto a bulos o noticias falsas, spam o trolls a través de las redes sociales, y esto se intensifica en los procesos electorales. El 48,6 % de los entrevistados en una encuesta que hizo Acento, es un periódico digital, afirmó que se informaba de los asuntos políticos a través de las redes sociales. Tenemos un 70 % de la población que está conectado a las redes sociales, y se informa de política en las redes sociales.

En el país contamos con la Nortic E1: 2018, que regula el tema de las redes sociales para los organismos gubernamentales; pero no contamos con un marco regulador para el uso de las redes sociales, en general, ni organizaciones especializadas en Fact Checking, todavía. Esperemos que prontamente estemos desarrollando eso. Con este contexto, durante los procesos electorales, donde las campañas políticas se basan en gran medida en la capacidad de persuadir a las mentes mediante la difusión reiterada de mensajes veraces o no, se evidencia que tenemos una debilidad. Hubo un intento de mitigar los efectos de las noticias falsas en las redes sociales durante las campañas electorales, dispuesto en el artículo 44 numeral 6 de la Ley 33-18, de parte de agrupaciones y movimientos políticos, como probablemente un grupo de ustedes saben, este artículo fue derogado por el Tribunal Constitucional en una sentencia donde dice que se requiere un esfuerzo interpretativo para determinar con certeza cuáles son las conductas que constituyen la difusión de mensajes negativos que empañan la imagen de los candidatos.

Dice que las normas deben basarse por sí mismas y, en el caso del precepto impugnado, no queda claro si la determinación de los elementos constitutivos del delito de difundir mensajes negativos por las redes sociales empaña la imagen de los candi-

datos. Entonces, el artículo 44, numeral 6 de la Ley No. 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, hacía referencia a mensajes negativos sin ser lo suficientemente específico para permitir que los individuos regulen su conducta mediante este.

Rápidamente nos llegó el 2020. La República se enfrentó al reto de celebrar las primeras elecciones presidenciales de Latinoamérica tras la declaración de la pandemia por el COVID-19. Sin contar con los mecanismos para la regulación de la desinformación en las campañas electorales a través de las redes sociales. No obstante, en ese año surgió en el país la primera iniciativa formal de fact checking llamada Política Chequea.

En WhatsApp se realizaron las cadenas con el tema de COVID, el término "campaña sucia" tomó mucha relevancia en ese entonces y los montajes fotográficos eran terribles. Posteriormente, antes de culminar su primera edición, presentó un chequeo sobre las principales mentiras y desinformaciones en el 2020. Cuarentena total fue el rumor que más circuló durante los primeros meses de la pandemia.

Debemos estar conscientes de que la desinformación generada al compartir notas falsas provoca distorsión en la opinión pública, la cual a su vez deriva en una deslegitimación de las instituciones mediadoras o desconfianza hacia las y los representantes populares. No obstante, las mismas herramientas que son utilizadas para generar esa desinformación las podemos utilizar para anticiparnos y proporcionar fuentes de información confiables que protejan la democracia, especialmente durante los procesos electorales. Al examinar buenas prácticas y recomendaciones para combatir la difusión, la difusión de información, los expertos subrayan la importancia de contar con canales flexibles de coordinación y comunicación, destacando la necesidad de impartir conocimientos básicos sobre los medios de comunicación y la información, a fin de empoderar a las audiencias.

La OEA ha expuesto un grupo de recomendaciones específicas desarrolladas en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, organismos electorales y plataformas de redes sociales. Esta nueva estructura social en constante proceso de aprendizaje. Nosotros, las instituciones públicas y fuentes primarias de información, tenemos una responsabilidad mayor. Debemos buscar la forma de asegurar el pleno ejercicio de los derechos políticos y la democracia, que es amenazado por las fake news. Debemos crear cascadas de información que permitan disipar las dudas y las preguntas.

No dar cabida a la interpretación y hacerle frente a la desinformación. Adicionalmente, nos toca promover la creación de un marco normativo que regule la comunicación a través de las redes sociales, sin menoscabar el derecho a la libre expresión. Sólo podemos combatir la desinformación informando oportunamente y en tiempos de comicios son los organismos electorales quienes deben liderar la narrativa de la información que se difunde en todos los medios.

Moderadora Anibelca Rosario: Para Daniel Ivoskus. Construir una carrera política cuesta tiempo y dinero. **¿Cómo hacer para devolver la credibilidad de los candidatos y candidatas destruidos en las redes sociales sobre la base de noticias falsas?**

Daniel Ivoskus: En realidad, es muy difícil. Una carrera cuesta tiempo y dinero. Yo dejaría el dinero de lado, pero si cuesta muchísimo tiempo, es muy complejo y la pueden destruir en pocos minutos, sobre todo un poco lo que intenté hacer en esta conversación es cómo poder construir mecanismos dentro de equipos de comunicación, de organismos o de campañas electorales para poder utilizar.

También es cierto que no hay un manual, porque cada caso es diferente, cada país es distinto. Los actores que juegan

frente a un determinado proceso también son diferentes. La persona en qué está dispuesta a hacer o qué no está dispuesta a hacer.

Yo diría que todo ese dinero debería invertirse en armar un equipo competitivo, con capacitación; y sobre todo, con una visión global para poder actuar frente a un proceso que antiguamente se decía; "bueno, hay que llamar al comité de crisis".

Hoy hay que entrenar a los equipos en formato de crisis permanente para afrontar tiempos de incertidumbre, y donde debemos saber que si decidimos estar en la política; si decidimos ser hombres públicos, vamos a tener crisis públicas, y para eso hay que estar preparado y tratar de convertir esa crisis en una oportunidad.

No crean que no van a enfrentar campañas sucias, campañas de ataque. También empezar a llamar las cosas por su nombre, una cosa es campaña sucia y otra cosa es campaña negativa. Y si ustedes me preguntan a mí, yo estoy de acuerdo con las campañas electorales, haya campaña negativa.

¿Y cómo? Bueno, porque hay que saber qué es la campaña negativa. Una cosa es la campaña sucia, que está basada en la desinformación, en el ataque, en los agravios, en las mentiras, y distinto de la campaña negativa, una campaña electoral es donde tenemos que discutir si somos tres candidatos que vamos a discutir solamente lo bonito, no si sabemos que alguien ha administrado mal, si alguien tiene problemas con determinadas situaciones.

El momento de la campaña electoral es mostrarle a la sociedad y a la población lo bueno y lo malo. No puede pasar que nos enteremos de lo malo después de que terminó la campaña electoral, y que ya es cuatro años funcionario. No hay que tenerle miedo. Uno tiene que saber que cuando decide entrar a la política va a tener una gran radiografía sobre su persona y sobre su

pasado. No es que empiezo ahora, no importa lo de atrás, porque cuanto más oscuro sea ese pasado, más va a salir en ese proceso.

Entonces, saber eso, entender también que hubo un momento de confusión en el uso de las redes sociales y decir bueno, yo soy un político, pero tengo mi vida privada y esto no es lo que está bien y lo que está mal.

Sepan que el que decide entrar a la vida pública se le acabó la vida privada para él y para su familia. Para él, esto son opiniones mías en las redes sociales, y no tiene nada que ver con el pensamiento de mi organización, de mi institución. A partir de ese momento todo entra en un juego de la vida pública, del escáner que vamos a tener sobre el cuerpo para poder responder y para poder tratar de sortear situaciones difíciles y crisis que sepan que las van a tener.

Moderadora **Anibelca Rosario:** Seguimos con una pregunta a Ingrid Bicu, **¿cómo crees que se interpreta el silencio ante las noticias falsas sobre ti o sobre una persona en cuestión?**

Ingrid Bicu: Quisiera preguntarles si tienen valor de decirlo, **¿cuántos de ustedes y cuántas de ustedes han recibido noticias falsas por la profesión que tienen? Y, ¿cuántas y cuántos de ustedes han tenido una reacción?**

Es interesante, **¿saben por qué?** Porque una de las consecuencias de las noticias falsas, de la desinformación y de la agresión en el ámbito digital es que silencian las voces de las víctimas. Y tengo que felicitarlos y felicitarlas por tener el valor de contraatacar de alguna manera. Aunque tenemos que decir también, que los estudios dicen que cualquier reacción que viene después de una noticia falsa, y después de la desinformación tiene un efecto mucho menor que la noticia falsa inicialmente.
Los expertos en comunicación recomiendan que no tenemos

que repetir las noticias falsas porque no hacemos nada más que reforzarlas. Así que creo que si no hay reacción también es una cosa buena, pero es difícil.

Si su carrera, su reputación, su familia, su vida privada y profesional ha sido afectada por este tipo de comportamiento, es importante que juntos podemos encontrar las soluciones para protegerlos a ustedes, para proteger las instituciones democráticas que ustedes representan y los procesos electorales que son la base del proceso.

Moderadora **Anibelca Rosario:** Por último, a la ingeniera Patricia Lorenzo: **¿Cuáles mecanismos o herramientas considera usted puede implementar la Administración Electoral a los fines de mitigar los efectos negativos de las noticias falsas durante los procesos electorales?**

Patricia Lorenzo: Yo mencioné algunas, pero nosotros necesariamente tenemos que implementar el Fact Checking, promover el uso de esto, y sobre todo como órgano electoral. Nosotros necesitamos mantener el control de la narrativa, de la información que se provee. Es importantísimo que el órgano mantenga a la población, a la ciudadanía informada. Mientras más información existe, mientras más información hay, menos cabida hay a la desinformación, a la especulación, etc.

Cuando hay algún tipo de cuestionamiento, pues, obviamente que dependiendo de la decisión que se tome, se fortalece o se debilita la gobernabilidad democrática.

Esto no quiere decir absolutamente que deba resolverse necesariamente en el sentido en que a lo mejor la mayoría entiende, sino tomando, como dije en mi ponencia decisiones apegadas a la Constitución y a las leyes. Independientemente de esos linchamientos mediáticos que hablaba el ponente anoche. Sino siempre firme y atendiendo lo que es realmente la base fundamental de decisión de las sentencias, y los fallos en las jurisdicciones electorales.

CONFERENCIA MAGISTRAL

Prado López Cornielle.
Miembro Suplente de la Junta Central Electoral.

"Con su propuesta de modificaciones de las leyes electorales, la Junta Central Electoral avanza hacia el respeto y garantía del principio de paridad de género y abraza las medidas afirmativas a favor de la mujer encaminadas a consolidar su participación política".

“Reformas Electorales en Latinoamérica: Paridad y Financiamiento Político”

América Latina, es un continente de reformas políticas, pareciera ser que de alguna manera el reformar es casi nuestro deporte, compartido con bastante interés por prácticamente todos los países de la región.

Karolina Monika Gilas.

Doctora en Ciencias Políticas Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

En nuestro proyecto del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, hemos codificado al menos 239 reformas electorales que han sido aprobadas entre 1977 y 2019, en los 18 países que estamos estudiando. Esto es muchísimo, y la mayoría de estas reformas se dieron en un marco de cambios políticos, de transiciones de los sistemas políticos de los países de América Latina, con el afán de construir democracias vigorosas, fuertes, competitivas.

Pero lo que podemos observar es que, a pesar de la conclusión de los procesos de transición en muchos países, ese ímpetu por reformar, no necesariamente ha disminuido.

Podemos encontrar países que reforman muchísimo, algunos otros que reforman ya un poco menos. Entre quienes reforman más se encuentran Ecuador, Perú, México y Honduras, después tenemos sectores que están un poco más tranquilos, más estables, entre los cuales también se encuentra, por supuesto, la República Dominicana, y finalmente, tenemos algunos países como Guatemala, Paraguay y Uruguay, que han tenido los sistemas más estables dentro de nuestro continente.

Si nos preguntamos, **¿por qué reforman?, ¿por qué siguen reformando los diferentes países de nuestra región sus marcos electorales?** Nos vamos a dar cuenta de que hay dos grandes ejes de reformas electorales: aquellas que tienen que ver con las condiciones de competencia entre los partidos políticos —que abarcan fundamentalmente lo que tiene que ver con el financiamiento de la política— y lo relacionado con los diferentes mecanismos destinados a abrir y fortalecer el acceso de las mujeres a los cargos públicos. Pero también hay muchos otros temas que han sido reformados con frecuencia, como por ejemplo la cuestión de la reelección presidencial, las vinculaciones a las relaciones entre poderes, selección de candidaturas, y las medidas de democracia al interior de los partidos políticos.

Vamos a empezar con la paridad. Todas las reformas que tienen que ver con el acceso de las mujeres a los cargos públicos responden a un problema que han tenido y que todavía tienen muchas de las democracias en el mundo: el problema de la exclusión de las mujeres de la vida pública y del ejercicio del poder.

Lo que nos enseña la experiencia comparada es que la conquista del voto femenino, el otorgamiento del reconocimiento del sufragio que se ha dado paulatinamente en todas las democracias del mundo, no ha sido suficiente para que automáticamente estas mujeres que lleguen a votar y a ocupar los cargos políticos en los espacios de decisión. Hay que tenerlo muy claro en todos lados, no es un problema exclusivo de América Latina, es un problema de todas las democracias.

Las estructuras patriarcales que dieron sustento a las democracias modernas han resultado ser muy resistentes. La idea de que las mujeres que voten van a elegir a más mujeres y que esas mujeres van a poder legislar a favor de las otras mujeres ha resultado ser mucho más complicada en la práctica de lo que se pudiera haber esperado en cualquier momento.

Es por ello que, desde la década de 1990, y en particular en nuestra región, en América Latina, las diferentes democracias empezaron a impulsar mecanismos precisos, específicos, encaminados a revertir esta exclusión de las mujeres de la vida pública, y aquí estamos hablando, por supuesto, y fundamentalmente en ese primer momento, de las cuotas de género.

Cuando miramos al pasado, cuando miramos a 1990, nos vamos a dar cuenta de que 60 años después de que el primer país ha reconocido en la región el voto femenino (Uruguay), y 30 años después de que lo ha hecho el último (Paraguay), las mujeres ocupaban solamente 9 % de los escaños a nivel regional y estuvimos bastante cerca del promedio mundial, que era de tan sólo 11 %. Todo lo que sucedió después estuvo justamente dedicado o encaminado a revertir esa gran exclusión y lograr que las democracias de hoy sean mucho más incluyentes, que reconozcan a las mujeres y que reconozcan que una democracia en la que las mujeres no están presentes en los espacios de toma de decisiones, simple y sencillamente no puede ser llamada una democracia, ya no en el siglo XXI.

Las cuotas de género han sido reconocidas muy rápidamente como un mecanismo altamente efectivo. Incluso la academia de los países que usualmente vemos como los más avanzados en cuanto a la construcción de las sociedades igualitarias, como por ejemplo los países escandinavos, han mirado con sorpresa los avances que han estado logrando los países de nuestra región a partir de la aprobación de las cuotas desde 1991, en Argentina.

Esto, porque se ha visto que unas cuotas bien diseñadas han podido elevar la representación política de las mujeres en uno, dos, tres procesos electorales subsecuentes, y es algo para lo que los países escandinavos, por ejemplo, han estado tra-

bajando a lo largo de varias décadas. Lo que podemos observar en nuestra región, que también lo hemos estudiado en nuestro Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, es que entre 1991 y 2021 se han registrado 45 distintos cambios constitucionales y legales que tienen que ver con la adopción de las cuotas y la paridad de género en los países de la región. **¿Por qué tantas reformas?** La mayoría de esas reformas han tenido que ver con el proceso evolutivo, paulatino, mediante el cual los diferentes países han tratado de perfeccionar el sistema de las cuotas y más adelante el de la paridad. Porque lo que podemos observar es que las reglas pueden funcionar de manera muy distinta en diferentes contextos del sistema político, del sistema electoral y del sistema de partidos.

Hay fundamentalmente cinco elementos que tienen que ser tomados en cuenta para poder lograr unas cuotas bien diseñadas o lograr una paridad que va a ser realmente efectiva. Y esos cinco elementos tienen que ver con el tamaño de la cuota; es decir, que tanta porción de las candidaturas vamos a estar buscando que sea destinada a las candidaturas de cualquiera de los dos géneros. Por supuesto, mientras más alto sea este porcentaje y la paridad, mayores probabilidades de que ésta sea efectiva y realmente funcione. En segundo lugar, tiene que ver con el mandato de posición **¿Dónde colocamos a las candidatas mujeres?**, especialmente cuando estamos bajo sistemas de listas de representación proporcional, donde podemos colocar a 10, 15, 20 candidaturas, no es lo mismo que las mujeres ocupen las 10 de abajo y los varones los 10 de arriba, a que busquemos otro tipo de mecanismos, como por ejemplo alternancia, que permitan que las mujeres también estén en las partes altas de estas listas con mayores posibilidades de éxito electoral.

Necesitamos también tener fuertes sanciones por incumplimiento; es decir, de manera efectiva impedir que las or-

ganizaciones políticas no puedan escapar del cumplimiento de las cuotas o de la paridad. Necesitamos entonces autoridades electorales facultadas para supervisar, facultadas para realizar ajustes y, por supuesto, para imponer sanciones a quienes incumplen, incluyendo, a veces, para muchas y muchos controvertidas negaciones del registro de listas, que es la sanción más fuerte que se puede imponer.

Necesitamos también, por supuesto, que la medida tenga un alcance alto, que no sean sólo las mujeres suplentes, sino que también ocupen las candidaturas propietarias para que realmente puedan acceder a los cargos, si es que llegan a ser electas, y necesitamos evitar las válvulas de escape, que son esos mecanismos que a veces están en la ley, y que parecen decir: **"bueno, si te portas bien, si eres muy democrático, si haces una votación interna, te vamos a dar oportunidad de que incumplas"**. Se dice con bastante frecuencia que las mujeres o no quieren participar, o que la militancia o la sociedad no quieren elegir a las mujeres argumento que es, por cierto, muy falso, porque también de lo que nos demuestra la experiencia internacional es que la sociedad si quiere votar por las mujeres, si quiere elegir a las mujeres, pero tiene que tener la oportunidad de hacerlo. Y mientras las mujeres no están en las listas, mientras no llegan a ser candidatas, pues, por supuesto, esa voluntad no se puede ver materializada.

La paridad es ese horizonte que nos permite compartir el poder en términos equilibrados, realmente igualitarios. También la paridad numérica es hoy ya aprobada por la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

La paridad obedece a una lógica muy distinta que las cuotas de género que existían antes, porque la paridad no apunta a una medida temporal que vamos a utilizar en unas cuantas

elecciones para que ellas lleguen y entonces ya podremos regresar al **"business as usual"** y hacer los negocios partidistas.

La paridad busca una verdadera y profunda transformación de nuestros sistemas políticos que pretenden perseguir y lograr una verdadera, sustantiva y plena igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida política y social.

La representación política en nuestra región, lograda a través de las cuotas y de la paridad, ha sido realmente muy efectiva. Tenemos el promedio regional de casi 34 % de las mujeres en los escaños en los congresos nacionales, es el promedio ahora más alto en el mundo.

Estamos rebasando a los países más avanzados de la Unión Europea, los escandinavos. Tenemos ya varios países que superan el 50 % en la integración parlamentaria y que alcanzan 50 %, tenemos varios que están ya arriba del 40 %, pero lo que preocupa es que todavía tenemos diez que ni siquiera llegan al 20 % de representación política de las mujeres. Y todo eso obedece a cómo están diseñados y cómo están implementados los mecanismos de cuota y de la paridad, ahí está la clave. Lo que nos dice la experiencia comparada de los países de América Latina es que las reglas importan y son fundamentales.

Si diseñamos adecuadamente la paridad fuerte, con alto alcance, con alternancia, impidiendo las válvulas de escape, obligando incluso a los partidos políticos o las instituciones que sustituyan siempre mujeres por mujeres. Estamos construyendo un esquema en el cual la paridad se va a ver efectiva, en donde vamos a observar que las medidas que estamos diseñando permitan lograr una composición mucho más plural y mucho más equilibrada de nuestros cuerpos legislativos.

Además de las medidas efectivas, necesitamos también lo que llamamos **"coalición amigable de género"**. Necesitamos

que esas medidas que están en las constituciones y en las normas estén rodeadas e implementadas por autoridades electorales, comprometidas con la paridad, con la igualdad de género, que estén rodeadas de los partidos políticos que cada vez más asumen su responsabilidad en la construcción de la igualdad, pero además, necesitamos una sociedad civil activa, movimientos feministas, movimientos amplios de mujeres que ayuden a la constante vigilancia de los mecanismos con los cuales se busca implementar las cuotas o la paridad de género.

Y finalmente, es un mensaje que también muy cercano a mi corazón. Creo que otra cosa que a veces se nos escapa o damos por sentada, es que la paridad requiere no solo de la ingeniería política constitucional en términos de los mecanismos que van a permitir que las mujeres lleguen a los cargos.

La paridad requiere realmente también de una igualdad que va a ir más allá de la política, pero que construya políticas públicas que busquen la igualdad de las mujeres y los hombres en todos los ámbitos de la vida, en el ámbito laboral, en el ámbito educativo, en el ámbito cultural. Necesitamos transformar las relaciones generizadas, sexuadas, de nuestras sociedades, que siguen colocando con frecuencia a los varones por encima de las mujeres, para que podamos lograr una transformación real, profunda y que naturalmente empiece también a abrir esos espacios a las mujeres en todos los ámbitos de la vida.

El otro tema que nos convoca y que tiene que ver con las reformas en materia de financiamiento político, es uno de los temas más complejos a los que nos podemos enfrentar en cuanto al diseño electoral. La política sin dinero probablemente no es posible. Quizá nos gustaría a muchas, a muchos, desvincular en la mayor medida posible estos dos mundos, pero en hechos no es así. Los partidos políticos, las personas que son candidatas, requieren de los recursos para organizarse, para fundar las orga-

nizaciones políticas, para hacer las campañas, para convencer a las ciudadanas y a los ciudadanos de sus mensajes, de sus propuestas políticas, de la visión del Estado, de la nación que quieren realizar.

Pero el dinero, también sabemos, puede tener impacto muy nocivo en la actividad política y hay muchas preocupaciones en torno a cómo se utiliza y de dónde provienen los recursos que son utilizados para sostener la actividad política.

Con frecuencia, respecto del financiamiento privado, es decir, los recursos que puede aportar cualquier ciudadano o ciudadana, nos da miedo que si los abrimos, entonces las personas con mayor poder adquisitivo van a acabar siendo quienes controlan la actividad política, quienes van a influir en las decisiones de los partidos políticos, en la selección de candidaturas, en la selección de liderazgos, en el control de la agenda, de las decisiones que se van a tomar.

Aún más miedo da y mayores preocupaciones surgen cuando pensamos en el financiamiento de los recursos que podrían aportar las empresas a las organizaciones mercantiles, lo que con frecuencia se ven como un posible secuestro de la voluntad o de la autonomía de los partidos políticos, quienes estarían sometidos entonces a los grandes intereses económicos, entregando las claves de las decisiones que están tomando.

Por otro lado, el financiamiento público tiene sus riesgos. Hay preocupaciones importantes por el abuso que se puede hacer del financiamiento público y fundamentalmente por los partidos en el poder, por los partidos que ejercen el control sobre la administración pública, pero también ahí podemos observar que el financiamiento público lleva a cierto distanciamiento entre la ciudadanía y los partidos políticos.

Los partidos políticos dejan de necesitar a las personas, a todas, todos nosotros, para poder funcionar, para operar coti-

dianamente y entonces desvían sus lealtades hacia otras fuentes de ingreso, hacia quienes tienen la capacidad o la posibilidad de aportarles, o simplemente buscan mecanismos de utilización excesiva de los recursos públicos. Entonces, todo lo que tiene que ver con el origen y el destino del dinero utilizado en la política genera grandes preocupaciones y grandes controversias.

Los países democráticos fundamentalmente tienen tres opciones en cuanto a cómo financiar la política. Se puede financiar con los recursos públicos a través del financiamiento directo o indirecto. El directo es transparencia tal cual de los recursos que aporta el Estado a favor de los partidos políticos; mientras que el indirecto tiene que ver con el acceso a algunos otros beneficios, por ejemplo, tiempos del estado en radio y televisión, franquicias postales, algunos otros espacios que pueden utilizar los partidos en la vía pública para hacer campañas, y una serie de mecanismos similares.

Por otro lado, tenemos financiamiento privado, también con sus grandes riesgos. Es por eso que la mayoría de los países en el mundo están situados en algún punto del financiamiento mixto, es decir, combinan los recursos públicos con los recursos privados.

Solamente 51 países de todo el mundo no cuentan con algún tipo de financiamiento público con el que se financia la actividad, sea ordinaria o la de campaña que desarrollan los partidos políticos. Entonces, la tendencia global es muy clara en utilizar los recursos públicos para generar una mayor equidad entre los jugadores en la cancha en la cual se desarrolla el juego democrático, y todos los países buscan regular este financiamiento público y también las aportaciones privadas que eventualmente permiten, para evitar los peligros más importantes, más graves, que conllevan estas fuentes de financiamiento. Y así, por ejemplo, el 70 % de los países prohíben que las organizaciones extranjeras

aporten recursos a las campañas para proteger su soberanía. El segundo tipo de restricciones más comunes que encontramos entre las democracias en el mundo es la prohibición de uso de los recursos públicos para las campañas. Esa es una separación muy clara de lo que el Estado otorga a los partidos políticos, frente a los otros recursos a los que eventualmente los partidos políticos pudieran acceder por las vías que violan las reglas electorales. La mayoría de los países que otorgan financiamiento público para los partidos y para las campañas lo hacen buscando una equidad, podríamos decir, desviada o muy particular, **¿en qué sentido?** Es una equidad que está basada en la fuerza electoral de los partidos políticos. La equidad que suele funcionar o suele guiar la asignación de los recursos públicos no significa darles a todos lo mismo, sino darles más a quienes tienen más votos, más recursos; quienes tienen una mayor fuerza electoral consiguen más votos y más escaños en los parlamentos.

La misma tendencia la podemos observar precisamente en nuestra región, donde también de los países que cuentan con el financiamiento público, la mayoría lo asigna de esa manera. No tenemos un solo país en la región que se sostuviera sólo con los recursos públicos y tenemos dos donde hay solamente financiamiento privado, mientras que 15 están en algún punto de esos esquemas mixtos y combinan las dos fuentes de financiamiento.

Quiero llamar su atención en un problema muy particular que estamos observando quienes nos dedicamos a estudiar al sistema electoral, a los partidos políticos, a la representación política desde la perspectiva de género. Y es que las reglas de financiamiento, no es eso sólo América Latina, son generizadas, es decir, privilegian un género sobre el otro. Todos los datos cuantitativos y también las entrevistas o los estudios que se hacen, donde se pregunta a las mujeres candidatas, a las muje-

res legisladoras sobre su experiencia de postularse, sobre cómo fueron sus campañas, sobre cómo las financiaron, apuntan a que hay problemas muy importantes de desigualdad en el acceso a los recursos.

Eso obedece a que solamente siete países de nuestra región regulan algo respecto del financiamiento para promover la participación de las mujeres, que pueden ser financiamiento de capacitación para fortalecer el liderazgo de las mujeres, la promoción de las mujeres en los medios de comunicación, un dinerito extra para quienes resultan los más efectivos en introducir mujeres como legisladoras. Pero como podemos ver, es realmente una minoría dentro de todos los países de la región. Las mujeres reportan en las encuestas que existe una gran brecha de género en cuanto a los recursos con los que cuentan y que les otorgan los partidos políticos.

Entonces, parece ser que hoy, en la era de la paridad, el recurso o la vía de control que con frecuencia impide a las mujeres ser exitosas y ganar sus escaños, tiene que ver con la asignación de los recursos.

Los partidos políticos ya tienen que postular, pero no necesariamente tienen que hacerlas ganar o no necesariamente les asignan los recursos que ellas necesitan para ganar. Y aquí el 54 % de las mujeres consideran que los hombres gastan más que ellas en las campañas, un 49 % señala a la brecha de género en la asignación de los fondos y más de 40 % dice que no hay reglas claras que tuvieran que ver con cómo los recursos se asignan a favor de los hombres y de las mujeres. Entonces, la experiencia comparada de nuestra región en cuanto al financiamiento y las reformas que tienen que ver con el financiamiento de la política, también nos señala otra vez que las reglas son muy importantes.

Es muy importante contar con marcos constitucionales y legales claros, firmes, que busquen una distribución equitativa

de los recursos y que busquen evitar las patologías a las que con frecuencia lleva el dinero en la política. Pero también la experiencia de nuestra región, nos dice que no son sólo las reglas, sino cómo esas reglas llegan a ser implementadas es otra parte muy importante, quizá a veces aún más importante que las propias reglas en sí.

Las leyes y las constituciones, que a veces reflejan grandes ideales, con frecuencia quedan muy distanciadas de lo que ocurre en la realidad y esa brecha se explica por la fortaleza del Estado de Derecho y por la fortaleza de las instituciones. En este caso que nos ocupa de las instituciones electorales, de esos árbitros electorales que necesitan tener facultades necesarias, recursos necesarios tanto económicos como humanos, para poder hacer esas reglas una realidad.

Otra enseñanza que podemos encontrar en nuestra región es que las reglas pueden llegar a tener consecuencias no deseadas, en las cuales no necesariamente pensamos cuando las adoptamos, cuando las diseñamos.

Y eso, en particular, creo que tiene que ver con la expectativa de que el financiamiento público que favorecería la igualdad, que permitiría que la cancha en la que están jugando los diferentes actores y los diferentes partidos políticos fuera más pareja y evitar el involucramiento excesivo justo de las personas excesivamente ricas, de las empresas, de quienes podrían estar inclinando esa cancha a favor de sus intereses particulares.

Sin duda, en esa parte estamos lográndolo, a veces mejor, a veces peor, pero ahí vamos. Lo que no nos habíamos esperado con este tipo de reglas era que iban a abrir aún más la brecha que existe entre los partidos y la ciudadanía. Es decir, la ciudadanía sigue sin confiar en los partidos políticos, es un fenómeno muy extendido en nuestra región.

Cuando analizamos los datos de Latinobarómetro o la Encuesta Mundial de Valores, los partidos políticos no están lamentablemente entre las instituciones mejor posicionadas o que gocen de una fuerte confianza ciudadana. A pesar de que la mayoría de los países de la región restringe financiamiento privado, establece reglas para el financiamiento privado, la gente sigue creyendo y sigue percibiendo que la cancha no necesariamente está muy pareja. También siguen percibiendo que los partidos políticos que se financian por parte del Estado no necesariamente responden a sus necesidades, no necesariamente buscan realización de los intereses que tiene la población a la que se deben, y a favor de la cual tendrían que estar trabajando.

Eso no quiere decir que deberíamos prescindir del financiamiento público, para nada, me parece que es fundamental para garantizar el mínimo de la competencia, pero creo que también tenemos que ser muy conscientes sobre cuáles son los otros efectos que el financiamiento público, especialmente cuando es muy generoso, cuando es muy alto, puede tener en las percepciones ciudadanas y en la relación entre partidos, sus militancias y la ciudadanía en general. Finalmente, la experiencia también nos muestra que las reglas son generizadas.

Tenemos entonces cinco grandes retos en materia de financiamiento de la política en nuestra región; los cinco son bastante complejos. Quizá el último, paradójicamente, podría ser el más sencillo, el generar reglas que obliguen a los partidos a distribuir de manera más equitativa los recursos con los que cuentan para las campañas, que puede ser implementado, supervisado por los árbitros electorales fuertes, con competencias para hacerlo, acompañados, por supuesto, por la sociedad civil, por los movimientos feministas, movimientos de mujeres. Los otros cuatro quizás son más complicados y no se resuelven de manera tan sencilla con las reformas políticas, lamentablemente.

Tiene que ver con cómo garantizamos la equidad en los procesos electorales y aquí todo tipo de reglas que podemos pensar sea distribuir la bolsita del financiamiento privado de manera equitativa, o hacerlo en función de la fuerza electoral de los partidos políticos, los dos tienen sus ventajas y sus desventajas. Distribuirlos de manera igualitaria parece poco justo, darle lo mismo a quienes parecen no gozar de un apoyo sustancioso por parte de las y los votantes frente a quienes gozan de una gran popularidad. Pero también sabemos que asignar en función de la fuerza electoral finalmente privilegia y coloca en una posición más cómoda a los partidos políticos más grandes.

Tenemos también el problema de ganar la confianza ciudadana en los procesos y en los actores políticos. Y yo creo que ahí, además de las reglas, es importante la parte de la implementación, de la capacidad de las instituciones de identificar las fuentes del financiamiento de manera confiable, de manera precisa, implementar esas sanciones a quienes rompen con las reglas establecidas y se financian indebidamente o en exceso, conforme a lo que prevén las legislaciones de cada de cada país.

Con eso podríamos esperar que, de alguna manera, poco a poco, vamos a estar también contribuyendo a restablecer esa relación de confianza y con eso está vinculado justo eliminar la impunidad. El problema de la implementación de las reglas y la supervisión de los gastos y de los ingresos de los partidos políticos es que la materia fiscal financiera es cada vez más compleja. Revisar las cuentas de los partidos, contrastarlas con lo que realmente llega, de dónde realmente llega, requiere, en tiempos de tecnologías, en tiempos de los grandes avances, en tiempos de mundo globalizado, donde el dinero puede fluir incluso más allá de las fronteras, imponen retos realmente enormes a las autoridades electorales, de contar con conocimientos técnicos, de contar con las facultades que les permitan acceder a todo

tipo de información más allá del secreto bancario, del secreto fiduciario. Lamentablemente, realizar este tipo de investigaciones no es una tarea sencilla y tampoco es una tarea rápida. Y ahí entra también, por supuesto, en tensión con las expectativas de que las campañas se fiscalicen, se revisen de manera muy ágil, de manera muy pronta a la conclusión de las elecciones.

Finalmente, el enorme reto al que se enfrentan también varios países de la región es reducir el riesgo de la captura del Estado por parte de los recursos que provienen del crimen organizado, del tráfico ilícito, de todo tipo de fuentes ilícitas. Y ahí otra vez estamos entrando en las complejidades que tienen que ver con las capacidades de investigar y que con frecuencia van más allá de lo electoral, pues también implican colaboración o competencias de las autoridades penales, del Ministerio Público, de las Fiscalías, quienes pueden y cuentan con los recursos necesarios para realizar este tipo de investigaciones.

Entonces los retos en cuanto al financiamiento lamentablemente no son menores, no van a ser sencillos de resolver y ahí es donde también tenemos que tener en cuenta que las reglas a veces pueden estar muy bien, pero si no trabajamos las capacidades institucionales para implementarlas, vamos a estar viendo esas grandes brechas entre el ideal y entre la práctica, que estoy convencida que contribuyen justamente de manera muy negativa a minar la confianza que tiene la ciudadanía en el sistema electoral, en el sistema político, en sus resultados y en quienes elegimos para que gobiernen en nuestro nombre y realizando nuestros intereses.

No quisiera terminar de manera tan pesimista, así que creo debemos recordar siempre que las democracias nunca están acabadas. La experiencia nos dice que nuestros sistemas electorales tampoco lo son y seguramente vamos a seguir ob-

servando en nuestra región muchas más reformas, que paulatinamente van a buscar perfeccionar todos estos mecanismos y lograr que las democracias sean cada vez más fuertes y que cada vez respondan mejor a los intereses de la ciudadanía.

PANEL III

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL FRENTE A LAS CONDUCTAS ANTIJURÍDICAS EN EL SISTEMA ELECTORAL

Términos de Referencia

El régimen sancionador electoral tiene por objeto corregir las conductas antijurídicas que se producen en el contexto del sistema electoral y de partidos políticos. En la legislación doméstica está estructurado por tipificaciones de corte administrativo, denominadas como infracciones administrativas electorales (artículo 279 de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral), así como por infracciones de implicaciones penales –o infracciones penales electorales–, clasificadas en delitos y crímenes electorales (Ley 15-19, ORE).

En ese sentido, el procedimiento administrativo sancionador electoral comprende un conjunto de mecanismos mediante los cuales se imponen las sanciones previstas por la comisión de conductas tipificadas como infracciones administrativas electorales, a través del ejercicio del ***ius puniendi***, a cargo de los órganos electorales. Tiene por objeto **"asegurar el apego a la legalidad del proceso electoral a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad electoral"**[1].

Así, respecto a la facultad de retener estas faltas administrativas en el ordenamiento jurídico dominicano, el artículo 278 de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, dispone que, será facultad de la Junta Central Electoral.

[1] México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia 12/2007, "Por el Bien de Todos" vs. Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Moderador

Namphi Rodríguez
Abogado Especialista en
Derecho Constitucional y Administrativo

Panelistas

1

Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral (INE):
"Potestad sancionadora de la administración electoral" (Experiencia mexicana).

2

Wilfredo Penco
Vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay:
"Potestad sancionadora de la administración electoral" (Experiencia uruguaya).

3

Yara Ivette Campo B.
Magistrada Suplente del Tribunal Electoral de Panamá:
"Potestad sancionadora de la administración electoral" (Experiencia panameña).

Namphi Rodríguez.
Abogado Especialista en
Derecho Constitucional
y Administrativo.

"A raíz de la proclamación de la Constitución de 2010, República Dominicana se consolidó, dio un salto del Estado liberal clásico, al Estado social como un modelo de nación que tiene como fundamento la sujeción de los poderes públicos y de todo el ordenamiento jurídico a la Constitución, la observancia de los derechos fundamentales y al principio democrático".

Potestad sancionadora de la administración electoral (Experiencia mexicana)

Lorenzo Córdova Vianello.
Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral. México.

Inicio con un par de premisas. La primera consiste en que, cuando hablamos de funciones sancionadoras, aludimos a las tareas más delicadas que cumplen las autoridades electorales debido a la polémica que éstas siempre llevan implícitas. Generalmente, cuando estas funciones sancionadoras se despliegan es porque existe alguna actuación de oficio por parte de las autoridades electorales, o bien, porque en una lógica contenciosa las autoridades electorales deben resolver quejas que los contendientes presentan entre sí. Esto es distinto a la organización de las elecciones, donde existe una especie de acompañamiento por parte de todos los actores políticos con la pretensión de que los votos se cuenten bien y las elecciones se organicen en términos de integridad y con la calidad debida.

Por el contrario, en la aludida función sancionatoria inevitablemente la autoridad está condenada -como en el rol arbitral- a quedar mal con alguien. Por ejemplo, un partido político que denuncia a otro partido lo hace con la expectativa de que la autoridad electoral sancione al denunciado y que, eventualmente, el castigo implique algo más allá de restablecer el orden jurídico y reparar las violaciones al mismo. De esta manera los actores políticos pretenden que dichos aspectos sancionatorios tengan una repercusión y un espacio sobre todo cuando hablamos de denuncias durante las campañas electorales y sabemos que

las denuncias durante estas suelen ser armas arrojadizas que nutren, digámoslo así, naturalmente, la contienda electoral. Así, existe la pretensión de que, quien es denunciado sea sancionado; y, por el contrario, quien es denunciado tiene la expectativa de que la autoridad electoral lo absuelva.

Es decir, aquí inevitablemente hablamos de uno de los temas más polémicos de la actuación de la autoridad electoral, que suele alimentar la metáfora que a mí me gusta mucho de Eduardo Galeano hablando del referi o de árbitro en el fútbol, cuando dice que quien gana un partido normalmente suele decir que ganó a pesar del árbitro y, por otra parte, quien lo pierde dice que perdió por culpa el árbitro. Bueno, en el ámbito del derecho sancionatorio electoral, la autoridad electoral que desempeña el papel de árbitro ejerce una función del arbitraje particularmente delicada.

El caso mexicano obedece a una arquitectura institucional donde hay una autoridad administrativa que organiza las elecciones, esto es, el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), pero que también tiene competencias muy importantes precisamente en materia contenciosa electoral.

Al respecto, es importante destacar que el INE no solamente resuelve algunas de las quejas que se presentan en materia electoral, pues, es también el órgano encargado de la fiscalización de las campañas; es decir, de verificar que los ingresos y los gastos que realizan los partidos políticos se hagan conforme a la ley, además de ser el órgano que investiga sobre el particular; en tanto que se trata de una institución que tiene una presencia territorial permanente en todo el país. Asimismo, el INE atiende algunos procedimientos específicos, de alguna manera recientes y novedosos, como los concernientes a la delicada materia de violencia política contra las mujeres, por razón de género.

Por otra parte, existe un Tribunal Electoral que tiene la función de resolver, en el ámbito jurisdiccional, todas las impugnaciones y controversias que se promuevan, entre otras hipótesis, en contra los actos del INE. En este sentido, conforme al diseño normativo del sistema electoral en México, los actos del INE son impugnables ante el Tribunal Electoral. De esta manera, si no hay impugnación, los actos del INE cobran total definitividad. Por el contrario, si dichos actos son controvertidos, es el Tribunal Electoral la autoridad judicial revisora de los mismos en términos de la legalidad y la constitucionalidad imperantes en nuestro Estado democrático de derecho.

A su vez, en un tercer plano, se encuentra lo que incumbe al ámbito penal; esto es, cuando se está en presencia de conductas que rebasan el espacio de las irregularidades administrativas e incursionan ya en el terreno de los delitos o ilícitos electorales. Al respecto, es importante precisar que dicho ámbito de delitos en materia electoral no es competencia del INE ni del Tribunal Electoral, sino de otras autoridades del Estado mexicano con atribuciones expresas en la materia. En ese sentido, existe una Fiscalía especializada en delitos electorales que conoce de los mismos y que actúa, en muchas ocasiones, a partir de las vistas que el INE y otras autoridades electorales le proporcionan en relación con actos que podrían ser constitutivos de delitos electorales. Pero esto, se insiste, es procesado en otro ámbito de competencias concerniente a la justicia penal ordinaria, donde los hechos son investigados por una fiscalía especializada que, en su caso, consigna los mismos ante los órganos de justicia penal ordinaria que finalmente resuelven.

Tales son, pues, las premisas generales y sintetizadas a partir de las cuales inició esta presentación atinente a algunos de los aspectos más relevantes sobre la potestad sancionadora de las autoridades electorales en México, en concreto, del INE.

La primera premisa, ya mencionada, radica en que el INE tiene la atribución de investigar que no tiene el Tribunal Electoral. Por eso, la realización de todas las investigaciones sobre posibles infracciones electorales, por ejemplo, con motivo de propaganda, irregularidades cometidas por los partidos políticos, en materia de fiscalización o respecto a presuntas faltas relacionadas con violencia política de género, le corresponden al INE. En términos generales, es el INE el que investiga y emite las primeras resoluciones en estos casos, salvo, como lo mencionaré en un caso específico, donde el INE solamente investiga y es el Tribunal Electoral el que emite la resolución respectiva.

El Tribunal Electoral, por su parte, tiene una integración que es importante mencionar. Dicho órgano jurisdiccional se compone de una Sala Superior, cinco Salas Regionales que tienen competencias diferenciadas para conocer en sus respectivas demarcaciones territoriales sobre los diversos medios de impugnación existentes en materia electoral, y una Sala Regional Especializada, que es una sala establecida para conocer sobre todos los asuntos relacionados con posibles irregularidades ocurridas en materia de propaganda electoral, vinculada con la radio y la televisión, ámbitos muy regulados en el caso mexicano y con restricciones importantes como, por ejemplo, el hecho de que está prohibida la compra de publicidad para cualquier persona y partido político.

Sobre el particular, los partidos acceden a la radio y la televisión a través de los tiempos del Estado, lo que en algunos países llaman franja y que en México es administrada de manera exclusiva por el propio INE. Al respecto, insisto, son las Salas del Tribunal Electoral las que en ejercicio de sus competencias específicas resuelven en última instancia todas las impugnaciones que se presentan en contra de las medidas adoptadas por el INE, en esta y en otras materias. Es necesario decir que, no obstante,

haber en la normativa electoral un catálogo de sanciones muy amplio, existen también ciertas condiciones como las violaciones graves a la integridad electoral, particularmente las que tienen que ver con violaciones a las reglas de financiamiento, como el rebase de los topes de gastos de campaña en más de un 5 %, que pueden tener como consecuencia la nulidad de las elecciones.

Lo anterior, en el entendido de que las nulidades, digámoslo así, son la sanción más grave que puede afectar un proceso electoral y cuya determinación es una potestad exclusiva del Tribunal Electoral, conforme a lo previsto en la reforma electoral de 2014.

A continuación, en forma muy breve y concreta, expongo los aspectos más relevantes del modelo sancionatorio que el INE, y las distintas autoridades, en general, desarrollan en México.

En síntesis, podemos afirmar que existen principalmente tres procedimientos sancionadores: a) un procedimiento ordinario sancionador; b) un procedimiento especial sancionador, donde se inserta, por ejemplo y como ya lo mencioné, un procedimiento sumarísimo para combatir la violencia política en contra de las mujeres, y c) un procedimiento específico vinculado con la capacidad de regulación del propio sistema electoral.

Adicionalmente, toda vez que el INE nombra a las consejeras y los consejeros de los órganos electorales locales de cada una de las 32 entidades federativas (en tanto que el Estado mexicano es una federación), supervisa su trabajo y eventualmente puede removerlos, existe un procedimiento disciplinario dentro de la estructura electoral a través del cual se desahoga, en su caso, dicha atribución de remoción.

Finalmente, se encuentran todos los procedimientos de fiscalización que pueden derivar de la revisión ordinaria que el

INE realiza de los estados de cuenta, tanto ordinarios como de campañas que deben presentar los partidos políticos y las candidaturas, o bien de las quejas que se presentan -precisamente- en materia de fiscalización; es decir, respecto de denuncias específicas que se promueven ante el INE con motivo de la presunta actualización de irregularidades concretas en la materia, por ejemplo, rebase de los topes de gastos de campaña, existencia de financiamiento prohibido, prácticas indebidas de doble contabilidad, entre otras.

Estos son, a grandes rasgos, los cinco ejes sobre los que se despliega el derecho sancionador electoral, en México. En particular, sobre el procedimiento especial sancionador expongo telegráficamente que el mismo se suele detonar durante las campañas electorales, pues, se trata de un procedimiento sumario que implica primordialmente una función eminentemente reparadora.

Es decir, si hay una infracción que se comete durante una campaña electoral, lo que se busca es resolver sobre su legalidad o no durante la campaña y antes de que la elección se lleve a cabo. De esta manera se procura reparar oportunamente un eventual daño y, por lo tanto, restablecer las condiciones de legalidad de los procesos electorales.

Repito, se trata de procedimientos sumarios, breves y rápidos, en donde, por ejemplo, la carga de la prueba recae principalmente en los propios quejosos o denunciantes, aunque también hay facultades de investigación a cargo de la autoridad electoral. Un dato a subrayar, es que este procedimiento especial sancionador es el modelo de excepción al que hacía referencia, en donde el INE es la autoridad electoral administrativa responsable de recibir las quejas, hacer las investigaciones e integrar los expedientes, pero no resolver sobre el fondo de los casos, porque estos son los únicos procedimientos en donde la

competencia de resolver corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral o, en su caso, a su Sala Superior, si es el caso que la sentencia dictada por la Sala Especializada sea impugnada ante dicha Sala Superior a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. En suma, en el procedimiento especial sancionador, el INE sólo investiga e instruye, y es la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, la que sentencia sobre el fondo del asunto determinando si se actualiza o no la infracción y, en su caso, imponiendo las sanciones que estime aplicables.

Sin embargo, para todo efecto práctico, aunque tal modelo parecería despresurizar al INE frente a una función sancionatoria particularmente polémica, estimo que esto no es necesariamente así, pues, como mencioné, los casos que aquí se resuelven son aquellos que afectan directamente el desarrollo de las campañas electorales. En ese sentido, si bien es cierto que es el Tribunal Electoral el que resuelve en definitiva, y no el INE, también lo es que en estos procedimientos, se vuelve una pieza clave la emisión de medidas cautelares que sí son competencia del INE. De hecho, muchas veces, es la emisión de la medida cautelar la decisión que puede traer como consecuencia la suspensión del acto objeto de denuncia, como la difusión de un promocional presuntamente infractor por actualizarse un exceso, un discurso de odio o la eventual utilización de recursos indebidos.

Es entonces la medida cautelar dictada por el INE, donde se ordena o no la suspensión del acto, materia de queja, la resolución que genera más polémica en términos políticos y, por lo tanto, más presión de los propios actores involucrados sobre el Instituto, con independencia de que no se trate de la resolución de fondo, sino de una decisión que, si bien puede ser impugnada ante el Tribunal Electoral, de momento y por sí misma, adquiere una enorme relevancia política.

De hecho, me atrevo a decir que muchos de los procedimientos de queja que se presentan no tienen ni siquiera el objetivo final de sancionar al posible infractor, sino más bien interrumpir de momento el acto impugnado y evitar que afecte en la menor medida posible el proceso o el desarrollo de las campañas electorales. Por tanto, reitero, aunque el INE en este procedimiento no resuelve el fondo de la queja ni impone sanción alguna, si es la autoridad electoral que tiene dentro de sus atribuciones conceder o negar medidas cautelares que adquieren una gran relevancia en términos políticos.

Por otra parte, a través del procedimiento ordinario sancionador se atienden todas aquellas posibles infracciones que no son materia del citado procedimiento especial. Es decir, todo lo que no tiene que ver con propaganda o con radio y televisión, sino con otras conductas, como por ejemplo actuaciones de los partidos políticos violatorias a la ley pero que, repito, no son ni propaganda ni temas de radio o televisión. Este es un procedimiento que suele durar más tiempo en su instrucción y que sí es resuelto por el INE que puede incluso imponer sanciones; si bien, en atención a nuestro modelo electoral plenamente judicializado, dicha resolución dictada por el INE en un procedimiento ordinario sancionador puede a su vez ser impugnada ante el Tribunal Electoral, insisto, como todos los actos del INE.

Reiteramos, el procedimiento especial sancionador atiende conductas presuntamente infractoras que están directamente vinculadas con los procesos electorales, en tanto que el procedimiento ordinario es atemporal, pues, a través del mismo se conoce de presuntas infracciones ocurridas o no en una elección, si bien en ambos tipos de procedimiento existe la posibilidad de dictar medidas cautelares.

Asimismo, en el procedimiento especial sancionador los tiempos de resolución de fondo son muy breves, máximo 60

días. En cambio, en el procedimiento ordinario sancionador el dictado de la resolución de fondo puede durar muchos meses más, incluso en su impugnación ante el Tribunal Electoral. Al respecto, cabe precisar nuevamente que en el procedimiento especial sancionador, es la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral el órgano jurisdiccional que emite sentencia, mientras que en el procedimiento ordinario es el Consejo General del INE la autoridad administrativa que resuelve. Debiendo tener presente que, en ambos casos, las resoluciones dictadas, tanto por la Sala Regional Especializada, como por el Consejo General del INE pueden ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Por otra parte, como anuncié en párrafos precedentes, existe un tercer procedimiento vinculado con la facultad disciplinaria que tiene el INE, respecto de la estructura electoral a nivel nacional. En efecto, el INE tiene facultades de nombramiento de las personas integrantes de los órganos electorales en cada una de las entidades federativas que componen al Estado federal mexicano, así como la atribución de removerlas ante la existencia de una falta grave que afecte de manera sustancial los principios rectores de la función electoral. En dicho contexto, este procedimiento sirve precisamente como el instrumento procedimental para tramitar y sustanciar una eventual remoción cuando se acrediten plenamente dichas conductas indebidas.

Por otra parte, es importante recordar también que, en la vertiente del procedimiento especial sancionador se prevé la atención de posibles conductas vinculadas con el tema sensible de violencia política conta las mujeres, por razón de género, lo cual deriva de una reforma constitucional y legal ocurrida en México, que introdujo una serie de importantes medidas sustanciales tendentes a evitar y, en su caso, sancionar, dichos actos de violencia.

En México, ha ocurrido una gran paradoja. Por una parte, somos uno de los grandes casos de éxito en términos de la consecución de la paridad de género, pues, desde 2014 dicha paridad en las candidaturas se estableció como principio constitucional y, a través de una serie de medidas afirmativas, en estos ocho años se ha logrado transitar de la paridad en las candidaturas a la paridad efectiva en la integración de nuestras cámaras legislativas, tanto las federales como en los congresos locales, pues todos tienen una composición cercana al 50-50. En tanto, que, en el ámbito municipal, aún existe un largo camino por avanzar. Sin embargo, por otra parte, dicho avance y el incremento de la participación política de las mujeres ha detonado el preocupante incremento de la violencia política en contra de ellas, siendo éste uno de los principales problemas que hoy enfrenta el sistema electoral mexicano.

En dicha lógica es que operó la aludida reforma, estableciendo una serie de mecanismos de competencia de las autoridades administrativas electorales, como por ejemplo, este procedimiento sumarísimo que algunos identifican como **"el pez de los peces"**, en tanto que constituye un procedimiento especial sancionador, todavía más breve y rápido que los otros.

La intención aquí, vista la gravedad de este fenómeno, es precisamente que el referido mecanismo se convierta en una ruta efectiva para denunciar actos de violencia y, sobre todo, para corregirlos. Diría que, más allá de las sanciones que se pueden imponer, el aspecto más relevante de este instrumento es justamente el posible dictado de medidas cautelares. Medidas cautelares que tienen que ver no solamente con ordenar la interrupción de ciertos actos, sino también las medidas preventivas y de garantía, para la protección de las mujeres presuntamente afectadas.

Es decir, mientras se desahoga el procedimiento, el INE tiene la potestad de ordenar, por ejemplo, la emisión de órdenes de restricción, o bien las medidas de protección por parte de otro tipo de autoridades, no necesariamente electorales, para garantizar que los posibles actos de violencia cesen en el momento en el que se emiten dichas medidas cautelares, con independencia de que en su momento, de acreditarse, sean sancionados.

Por la comisión de violencia política de género contra las mujeres, la persona sancionada e inscrita en el registro respectivo por un período que va desde los tres hasta los seis años, dependiendo de la gravedad de la conducta, puede quedar impedida para ser postulada a cualquier cargo de elección popular. Y es precisamente el INE la autoridad responsable de mantener actualizado dicho registro de personas sancionadas por haber ejercido tales actos de violencia.

Ahora bien, el último procedimiento es probablemente el más complejo. Ameritaría sin exagerar todo un seminario en cuanto al tema de dinero y política, que es una de las grandes materias muy polémica y de enormes desafíos para la integridad de todo sistema electoral. Al respecto, simple y sencillamente señalo que el INE tiene un sistema muy robusto de fiscalización que implica que los partidos políticos tienen que reportar en tiempo real, en un máximo de tres días, todos los ingresos y todos los gastos que realizan, tanto en tiempos ordinarios como en tiempos de campaña. Tienen además que presentar informes de campaña e informes anuales.

El INE tiene las potestades de revisarlos y de auditoría. Al efecto, el INE puede trascender el secreto bancario, fiduciario, fiscal. En ese sentido, actualmente existe un debate sobre si el Instituto puede o no traspasar incluso el secreto ministerial. Lo que es cierto es que el INE tiene facultades de compulsa y puede solicitar información a cualquier persona o entidad bancaria res-

pecto de sus actos con los partidos políticos, a fin de investigar y, en su caso, imponer sanciones.

Al respecto, sólo por señalar algunos casos desahogados a través de dicho procedimiento, se pueden citar los asuntos conocidos coloquialmente como **"Pemexgate"** y **"Amigos de Fox"**, que en su momento, en la primera mitad de la década de 2000, llevaron a la imposición de las sanciones más altas que en el mundo se han fijado a partidos políticos. En el primer caso, de 1,000 millones de pesos, aproximadamente equivalentes en ese entonces a 100 millones de dólares; y en el caso **"Amigos de Fox"** de 500 millones de pesos, equivalentes, en forma aproximada, a 50 millones de dólares.

Cabe hacer la pregunta sobre**, ¿cuántas medidas cautelares suelen solicitarse y emitirse en un proceso electoral?**

A manera de ejemplo, se puede señalar que el año pasado se solicitaron 161 medidas cautelares y se concedieron 59; en tanto que, en el proceso revocatorio de la Presidencia de la República que concluyó hace apenas una semana se solicitaron 51 y se otorgaron 28. En ese universo se encuentran, obviamente, los partidos políticos, las agrupaciones políticas, las candidaturas o precandidaturas a cualquier cargo de elección popular, candidatos y candidatas independientes, las dirigencias de los partidos políticos, militantes de los partidos políticos cuando violan alguna de las conductas a las que están constreñidos, e incluso las personas observadoras electorales nacionales, no así las internacionales.

Por ejemplo, en el caso en que algún observador hace proselitismo a favor de algún partido político que pueda implicar alguna violación; autoridades o servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión cuando se viola el principio de neutralidad; notarios públicos si no cumplen con las obligaciones previstas en la ley electoral; personas extranjeras que participan

en política; personas que hacen algún tipo de aportación prohibida a los partidos políticos, o concesionarios de radio y televisión, entre otros. En este último caso, si los concesionarios de las cadenas de televisión violan alguna norma o algunas de las prohibiciones en materia de comunicación política, el INE tiene atribuciones para sancionarlos y, de hecho, a algunos se les ha sancionado de manera consistente, de donde se podrá imaginar el aprecio que en la radio y la televisión se tiene por el INE.

Organizaciones de ciudadanos que intentan formar un partido político, organizaciones sindicales que tienen prohibido intervenir de manera corporativa en la vida de los propios partidos políticos y hasta los ministros de culto. El INE también puede eventualmente indagar y dar vista a las autoridades que regulan la relación con las Iglesias para eventuales sanciones. Como se puede constatar, prácticamente no hay una sola persona, un sujeto público o privado, una persona física o una persona moral que escape a la facultad sancionadora del INE, lo cual coloca a dicho Instituto en una situación compleja y delicada al tener que aplicar estas facultades.

Ahí están los números, en los últimos ocho años el INE ha conocido casi 27,000 procedimientos sancionadores y esto ha traído como consecuencia la imposición de casi 3 mil millones de pesos en sanciones, algo aproximado a 170 o 180 millones de dólares. De todo ello, sólo el 10 % de todas las quejas, de todas las revisiones y resoluciones del INE se han revocado. Así, en términos metafóricos, podría decirse que el INE tiene un índice de bateo, como suele decirse, bastante alto.

Paradójicamente, el INE goza de cabal salud, a pesar de que este frente implica evidentemente una situación de riesgo y de descalificación permanente. Insisto, cuando una autoridad electoral impone una sanción suele ser descalificada. En 322 elecciones que hemos organizado en los últimos ocho años y

que han traído un índice de alternancia del orden del 63 %; es decir, en México, la probabilidad que tiene un partido que ganó una elección de ganar la siguiente ronda apenas en una de cada tres posibilidades. Es importante destacar también que la credibilidad del INE no está mal, simple y sencillamente dicho índice de credibilidad y de confianza pública está entre el 60 y el 70 %, lo cual le coloca actualmente como la autoridad civil del Estado mexicano con mayor confianza pública.

Lo anterior, insisto, a pesar de las referidas funciones sancionatorias que, como hemos visto, son sumamente polémicas y que, al cabo de cada resolución sancionadora puede implicar un problema de credibilidad abierta.

¿Cuál es la clave de esto? Podría decir que la clave del éxito del INE, en términos de confianza pública, a pesar de estas gravosas facultades sancionatorias, consiste justamente en la comunicación. Los órganos técnicos son fundamentales para el trabajo de las autoridades electorales; así, por ejemplo, si no ocurriera la debida instalación de las mesas de votación donde tienen que estar, en el momento adecuado, y por quienes tienen que integrarlas, es evidente que una de las funciones centrales de la autoridad electoral no se estaría cumpliendo.

Pero hoy, en los tiempos que corren, las oficinas de Comunicación Social son tan importantes como las oficinas técnicas. Las autoridades electorales estamos obligadas a hacer pedagogía pública. Las autoridades electorales estamos obligadas a explicar de manera muy clara, sencilla, didáctica.

Así, por ejemplo, la cuenta de TikTok del INE, abierta apenas hace un año, tiene ya más de 1,200,000 seguidores. Yo lo veo y entiendo poco sobre estas novedosas tecnologías de la comunicación, pero cumplen su cometido y atienden el reto de la actualización. Afortunadamente el INE tiene especialistas que aplican dichos instrumentos y lo hacen posible. Así, las cuentas

de TikTok sirven incluso para explicar de manera clara este tipo de temas que jurídicamente, en ocasiones, son muy complejos. Y es que, frente a la posible descalificación de **"árbitro vendido"**, la autoridad electoral, el INE, tiene, tenemos, la enorme tarea de construir confianza y remontar ese tipo de descalificaciones, siendo igualmente importante la oportunidad con la que se hace este tipo de explicaciones públicas, de pedagogía. Esto, me parece, es fundamental.

No basta con ser una autoridad severa al momento de sacar tarjetas o imponer multas, pues es indispensable saber comunicar por qué se actúa de determinada manera. De lo contrario, se estaría en un déficit que podría llegar a mermar la confianza pública en las instituciones electorales y de la cual dependen ineludiblemente, tanto el trabajo como los buenos resultados que deben entregarse a la ciudadanía.

Potestad sancionadora de la administración electoral (Experiencia uruguaya)

Wilfredo Penco.
Vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay.

Los medios de comunicación inclusivos, libres. La Corte Electoral del Uruguay es un órgano previsto en la XVIIIª sección de la Constitución de la República, que lleva por título **"De la Justicia Electoral"** e incluye un capítulo único. La Carta Magna le asigna a la Corte, en la referida sección, tres facultades fundamentales, a las que se suman las consignadas en la Sección IIIª (titulada **"De la Ciudadanía y del Sufragio"** del mismo texto constitucional y las que pueden ser establecidas por ley.

Dichas facultades constitucionales son:

A. Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales;

B. Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales;

C. Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.

En los citados tres literales (artículo 322 de la Constitución) quedan definidas de ese modo las bases sobre las que se asienta el único y exclusivo órgano rector, de máxima jerarquía

institucional, que el ordenamiento jurídico uruguayo reconoce en materia electoral, y de esas mismas bases se desprende también la doble naturaleza de las funciones que está llamada a cumplir: funciones administrativas y funciones jurisdiccionales.

La Corte Electoral fue creada por Ley Nº 7.690 de 9 de enero de 1924, hace ya noventa y ocho años, con la amplia potestad de **"dirección superior de los actos electorales"** a que hace referencia la misma norma legal, pero entonces regía la Constitución de 1918, en la que se asignaba a otras instituciones, en particular, las Cámaras de Senadores y de Representantes, el ejercicio de la función jurisdiccional para decidir la integración de los mismos respectivos órganos.

En este marco constitucional fue concebida, pues, la Corte Electoral, por la citada ley de enero de 1924, y en palabras de uno de los principales autores de la iniciativa, como **"un tribunal supremo de lo contencioso electoral, que tuviera la máxima autonomía, estructural y funcional, compatible con las normas constitucionales y legales vigentes"**.

La ley dispuso, en su artículo 12, las atribuciones –muy amplias, por cierto– del nuevo órgano, en los siguientes términos: **A.** Organizar, formar y guardar el Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electoral; **B.** Ejercer superintendencia sobre todos los servicios de carácter electoral; **C.** Conocer todas las apelaciones y reclamos que se produzcan sobre actos y procedimientos electorales y fallar sobre ellos en última instancia; **D.** Designar […] al Director y Subdirector de la Oficina Nacional Electoral y […] a los empleados subalternos, así como a sus reemplazantes, en el caso de renuncia o cese; **E.** Fijar los procedimientos para la provisión de los empleos que de ella dependan o sobre los que deba pronunciarse en definitiva (…); **F.** Proponer al Poder Ejecutivo las providencias necesarias que a este corresponda dictar para que las elecciones se realicen en tiempo y forma que

señala la Constitución para que se observe en ellas lo que disponen las leyes electorales; **G.** Dictar los reglamentos necesarios para su funcionamiento y el de sus dependencias; **H.** Proponer al Cuerpo Legislativo (…) el presupuesto para sus dependencias.

Leídas estas disposiciones en su contexto histórico, tras su aprobación dos décadas después del último gran alzamiento armado de los tantos que se habían sucedido después de 1830, puede afirmarse que al crear esa nueva institución el legislador pretendía garantizar el contralor de los procedimientos y actos electorales desde un sistema orgánico del que la Corte Electoral sería su órgano superior. Y de ese modo funcionó, desde el origen, como una institución pública independiente de los otros Poderes del Estado y a la vez como jerarquía máxima de una administración electoral de la que forman parte, también desde la primera hora, otros órganos de competencia nacional o departamental como la Oficina Nacional Electoral, las Juntas Electorales Departamentales y las Oficinas Electorales Departamentales.

Antes de 1924, tanto la preparación de los padrones eleccionarios (incluida su depuración), como el contralor sobre las elecciones en las distintas etapas de su proceso, estaba a cargo de órganos de la Justicia ordinaria, o del Poder Ejecutivo y también de Juntas Electorales, integradas por voto popular, pero sin la necesaria independencia ante al poder central.

La Ley 7.812, de 16 de enero de 1925, llamada Ley de Elecciones, completó en muchos aspectos las disposiciones de la Ley de Registro Cívico Nacional. Entre otras competencias que atribuye a la Corte Electoral se destaca la de organizar y mantener el registro de los partidos políticos. Esta ley también dispone cómo se integran las comisiones receptoras de votos, establece minuciosamente cómo debe emitirse el sufragio y llevarse a cabo los escrutinios, dispone recursos contra los actos realizados en

infracción de la ley, da lugar a una serie de garantías electorales y tipifica un conjunto de delitos electorales.

Finalmente, en lo que podemos denominar, por lo ya dicho, como brevísima presentación institucional del sistema orgánico que encabeza la Corte Electoral del Uruguay, dado su carácter introductorio y previo a los asuntos principales que nos convocan en esta mesa en el día de hoy, corresponde señalar asimismo que, después de haberse conformado, a lo largo de su historia, de diferentes maneras, la Corte se integra en la actualidad, y según lo dispone la Constitución vigente tras el plebiscito llevado a cabo a fines de 1996, con nueve miembros, todos elegidos por la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes reunidos en Asamblea General, cinco de ellos por los dos tercios del total de los componentes de la mencionada Asamblea y los otros cuatro por el sistema de representación proporcional.

La norma constitucional indica además que los cinco primeros deben ser ciudadanos que por su posición en la escena política nacional sean garantía de imparcialidad mientras los otros cuatro representan a los partidos políticos. Para todas las resoluciones se requiere un quórum especial, del que hablaremos más adelante.

Estamos entonces ahora en condiciones de abordar algunos aspectos de la capacidad sancionadora de este órgano tan singular que acabamos de presentar, capacidad referida a las diversas funciones que el ordenamiento jurídico le otorga, y a diferentes instancias de los procesos electorales cuyos actos está llamado a controlar.

Registro Cívico Nacional: juicios de exclusión e inhabilitaciones

En la ya citada Ley 7690, por la cual se crea la Corte Electoral, se define al Registro Cívico Nacional, con las actualizaciones pertinentes como **"el conjunto de las inscripciones de todas las personas aptas para votar"**. En este punto resulta importante distinguir lo que la propia ley designa como Archivo Nacional Electoral de lo que conocemos como Padrón Electoral. El primero se integra con el conjunto de inscripciones cívicas que han sido procesadas y aceptadas y es objeto cotidiano de una renovación continua tanto como consecuencia del incremento que produce la nómina de nuevos inscriptos, conforme a las solicitudes de quienes reúnen las condiciones requeridas para formar parte de tal Registro, como de la depuración correspondiente a las bajas a las que debe procederse de acuerdo a lo que ordena la ley (cancelaciones por fallecimiento o al firme, según el léxico electoral, y exclusiones por múltiple o falsa inscripción, o por no haber ejercido el sufragio en dos elecciones).

Para la distribución, el control y la conservación de los documentos respectivos, el Archivo Nacional Electoral está compuesto de diversos Registros Permanentes, entre otros: de Expedientes Vigentes, Dactiloscópico, Patronímico, Electoral (o de Hojas Electorales), de Cancelaciones, de Inhabilitados. El padrón electoral, en cambio, es confeccionado de manera específica para cada acto electoral, plebiscitario o de referéndum, tomando como base la documentación vigente y habilitada de las inscripciones cívicas, debiendo procederse en consecuencia, y a tales fines, a un corte en el conjunto inscripcional más amplio, en la oportunidad que la ley dispone en cada caso.

El legislador pretende que ambos instrumentos, Registro y Padrón, manteniéndose depurados, garanticen la pureza del sufragio y reflejen sin equívocos la realidad documentaria correspondiente al Cuerpo electoral. Con ese objetivo dispone procedimientos muy detallados y garantistas y eventuales sanciones consistentes en la exclusión de la inscripción cívica irregular o la inhabilitación en caso de corresponder. Asimismo está previsto el posible traslado de los antecedentes a la justicia penal ordinaria, a los efectos de que se verifique sí, además de la irregularidad comprobada, se ha cometido delito a ser juzgado en dicha jurisdicción. El bien tutelado en el caso es, como se ha esbozado, tanto la integridad documentaria que refiere a la identidad de las personas en la perspectiva de sus derechos cívicos, como la pureza misma del voto cuya naturaleza requiere estricta erradicación de toda conducta ilícita.

La ley prevé tanto juicios sumarios como juicios ordinarios de exclusión, y las causales que dan pie a sus respectivos desarrollos, juicios que pueden culminar con la orden exclusoria de la inscripción aunque tal orden no siempre implica una naturaleza sancionadora, sino a veces sólo busca la regularización de situaciones con el consiguiente efecto de depuración del Registro y el Padrón. Es el caso de una persona que se ha inscripto más de una vez como consecuencia, de cambio de domicilio, habiendo procedido equivocadamente a una nueva inscripción cuando debió sólo tramitar otra serie y número de su documento cívico dentro del mismo departamento o un traslado interdepartamental. Tampoco puede hablarse de sanción, por supuesto, cuando la cancelación resulta del fallecimiento del inscripto.

Por lo demás, debe quedar consignado que, pese a la vigencia, conforme a la ley, de los juicios referidos, estos se han reducido drásticamente al quedar operativa la informatización de los procesos inscripcionales y la consolidación de una única base de datos.

Tratándose de la suspensión de la ciudadanía por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría o por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena, la Corte Electoral procede tras recibir las comunicaciones pertinentes del Poder Judicial a inhabilitar la inscripción cívica involucrada, lo que no supone su pérdida de vigencia, ya que al tiempo de ser rehabilitada, se recuperará la misma inscripción y no será necesario, que quien en su momento había sido procesado o condenado vuelva a inscribirse en el Registro Cívico Nacional. En la misma medida en que se trata de una suspensión de ciudadanía sólo se mantiene en suspenso la inscripción cívica.

El enfoque que hemos planteado sobre estas hipótesis elude, por lo pronto, la complejidad de intrincados debates a que dan lugar asuntos como la incidencia vinculante de las penas principales y accesorias, los tiempos de condena o la pretensión punitiva del Estado. Tampoco queda resuelto, con este punto de vista, si la resolución de la Corte Electoral que inhabilita la inscripción cívica tiene, junto a sus efectos sancionadores, carácter constitutivo o meramente declarativo.

Para cerrar este tema, quiero recordar un muy publicitado caso en Uruguay, remontado a fines de 1999; es decir, en vísperas del comienzo del cierre del siglo XX, en el que, tras la dramática muerte de un conocido Jefe de Gobierno en un departamento fronterizo con Brasil, se produjo un conflicto político entre sus proclamados sucesores para ejercer la autoridad departamental, quienes eran, por su orden, el suegro y el padre del fallecido. El primero, que había asumido de inmediato al frente de la gestión gubernamental fue contemporáneamente condenado por la comisión de delitos de falsa certificación en concurrencia fuera de la reiteración, pero el Juzgado competente no comunicó

la sentencia a la Corte Electoral en tiempo y forma, como hubiera correspondido, sino a la Junta Electoral del departamento y omitiendo la serie y número de la credencial cívica del encausado. Por la notoriedad del caso, y porque el involucrado se presentó por escrito ante la Corte Electoral con los elementos identificatorios de su determinación cívica procurando impedir la suspensión de sus derechos ciudadanos, el órgano dispuso inhabilitarlo considerando innecesario, en esa instancia, la confección de su previo prontuario.

Partidos políticos y la multa como sanción

A los efectos de la ley que en Uruguay regula la actividad de los partidos políticos, estos son asociaciones de personas sin fines de lucro, que se organizan con el fin de ejercer en forma colectiva la actividad política en todas sus manifestaciones. La misma norma declara de interés nacional para el afianzamiento del sistema democrático republicano, la existencia de partidos políticos y su libre funcionamiento.

Se trata, por otra parte, de las únicas asociaciones que en el ordenamiento jurídico uruguayo tienen legitimación para participar en la elección de autoridades de gobierno, ya que no se admite el registro de movimientos de otra índole que no sean partidos o fracciones de partidos. Tampoco son admitidas candidaturas independientes. Cualquier candidato debe serlo preceptivamente por un partido político.

La referida ley establece, además, que los partidos políticos deberán estar inscriptos en la Corte Electoral, de conformidad con el reglamento que a esos efectos dicte dicho organismo. La misma norma refiere a lo que denomina sectores internos de los partidos, que también nombra como agrupaciones políticas, nomenclatura más identificada con la que asumen las disposi-

ciones históricas de carácter electoral, que las clasifican, a su vez, como agrupaciones nacionales y departamentales.

En este marco, las señaladas competencias en relación con los partidos que se le asignan a la Corte Electoral, podrían extenderse a posibles resoluciones sobre conflictos intrapartidarios pero siempre de modo acotado a situaciones específicas y en la medida en que no contravengan las normas constitucionales y legales.

La Constitución dice que el Estado velará por asegurar a los partidos políticos la más amplia libertad. Este principio de libertad, de la más amplia libertad, regula el funcionamiento de los partidos y su relación (una relación bilateral) con los órganos estatales; en primer término, con el órgano máximo encargado de la administración electoral. Como contrapartida o límite de ese principio, la propia norma constitucional dice que son deberes de los partidos:

A. Ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades,

B. Dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas o Estatutos, y del Programa de Principios, en tal forma que el ciudadano pueda conocerlos con la mayor amplitud.

Puede afirmarse como primera conclusión, en consecuencia de lo expuesto que, de acuerdo con el principio constitucional de la más amplia libertad para los partidos políticos (la que deberá estar asegurada por el propio Estado), los conflictos intrapartidarios deberán ser solucionados a la luz de los mecanismos previstos en los propios estatutos partidarios, estatutos que, por lo demás, son examinados por la Corte Electoral en la instancia de la inscripción de los partidos y deben aplicarse en el

marco del ordenamiento de la Constitución y las leyes, y sin contradecirlo. Y por lo tanto, la potestad sancionadora de la Corte respecto de los partidos políticos está estrictamente acotada a situaciones específicas.

Sobre esta base debemos considerar la Ley 18.485 promulgada el 11 de mayo de 2009, que regula la constitución de los partidos políticos y su inscripción en la Corte Electoral, el nombre, la constitución de fundaciones, las campañas electorales, en particular la designación de responsables de campaña, su financiamiento público y su financiamiento privado, así como el control de las campañas.

El comité de campaña, designado por el candidato presidencial de cada partido, está obligado a presentar a la Corte Electoral, 30 días antes de celebrarse la elección nacional, un presupuesto inicial de campaña en donde se detallarán los gastos e ingresos previstos en términos generales, así como los detalles de las donaciones recibidas hasta esa fecha.

Dentro de los 90 días posteriores a la celebración del acto eleccionario, el mismo comité está obligado a presentar a la Corte Electoral una rendición de cuentas definitiva en la que se especificarán los ingresos y egresos de la campaña, así como el origen de los fondos utilizados.

Finalmente, los candidatos que participen de la segunda vuelta electoral harán un complemento de esa rendición de cuentas, teniendo 30 días adicionales del plazo preceptuado.

Las mismas obligaciones deberán ser cumplidas por los responsables de campaña de las listas al Senado, a la Cámara de Representantes y a las Juntas Departamentales.

En todos los casos las rendiciones de cuentas tienen carácter público incluyendo un resumen en el Diario Oficial y en una página electrónica oficial, y podrán ser consultadas por cualquier persona, sin limitación alguna.

Sólo se autorizarán los pagos de saldos de contribuciones del Estado, a los partidos políticos que hayan presentado su rendición de cuentas.

En cambio, los responsables de campaña que omitan el envío de la rendición de cuentas dentro de los plazos establecidos por esta ley serán sancionados con una multa de 5,000 (cinco mil unidades indexadas) por cada día de atraso, hasta que se verifique la entrega. La multa será aplicada por la Corte Electoral la cual estará facultada, en caso que el responsable sancionado no la haga efectiva, a proceder a retener los montos de las sumas que la lista infractora tuviera para percibir del Estado por su participación en las elecciones o de las contribuciones permanentes.

Esto en lo relativo al financiamiento de la campaña electoral y las posibles sanciones a aplicar.

Sobre el financiamiento público y el financiamiento privado permanentes, la ley ordena una serie de prohibiciones, disponiendo que los partidos políticos o sus sectores internos o listas de candidatos no podrán aceptar directa o indirectamente:

Contribuciones o donaciones anónimas, con excepción de aquellas que no superen las 4,000 UI (cuatro mil unidades indexadas) y en ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá exceder el 15 % (quince por ciento) del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual.

Contribuciones o donaciones de organizaciones delictivas o asociaciones ilícitas.

Contribuciones o donaciones de empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas.

Contribuciones o donaciones de asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo.

Contribuciones o donaciones de gobiernos, entidades extranjeras o fundaciones. Contribuciones o donaciones de per-

sonas en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia que se realicen por imposición o abuso de su superioridad jerárquica.

Contribuciones o donaciones provenientes de personas públicas no estatales

Los partidos políticos, sectores internos o listas de candidatos que contravengan tales prohibiciones, serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada o del gasto no registrado.

Pero también serán sancionados los donantes con una multa cuyo monto podrá ser entre dos y diez veces el valor de lo ilícitamente donado.

Ante el incumplimiento reiterado por parte de algún partido político, sectores internos o listas de candidatos de las disposiciones establecidas en la ley, la Corte Electoral podrá disponer la suspensión, hasta por un año, de la entrega de las partidas correspondientes al financiamiento público permanente. Y si los donantes son empresas concesionarias de servicio público (que tienen limitada la posibilidad de donar) o concesionarias o adjudicatarias de obra pública (que lo tienen prohibido), en caso de transgresión de las prohibiciones previstas, la Corte Electoral lo comunicará al órgano estatal que haya concedido el servicio o adjudicado la obra, para que adopte resolución, atendiendo al interés del Estado, en la que dejarán de tener en cuenta, si se trata de obra, para nuevas adjudicaciones, a la empresa o a esta y sus directivos responsables.

Cuando se esté ante una concesión de servicio, se la declarará además precaria o extinguida dentro de los ciento ochenta días de recibida la comunicación de la Corte Electoral.

Como puede observarse, en todos los casos es la Corte Electoral el órgano que determina y aplica la sanción, aunque en algunos para hacerse efectivas requieren de la participación de otras instituciones (las que conceden los servicios y las obras).

La ley que estamos repasando dice con claridad que **"Las sanciones a que refiere el presente texto serán aplicadas por la Corte Electoral, la cual procederá de oficio o por denuncia fundada de parte"**. Y además agrega que **"La resolución firme que contenga la sanción con cantidad líquida, constituirá -en su caso- título ejecutivo"**. También la ley refiere con carácter general a los procedimientos a seguir, incluyendo diligencias indagatorias y probatorias (las que la Corte Electoral estime convenientes), y a tales efectos ordena que queda relevado el secreto bancario para los involucrados en la denuncia, debiendo la Corte Electoral solicitar al Juez Letrado en lo Civil el levantamiento de dicho secreto bancario.

Las instituciones financieras están obligadas a brindar todas las informaciones que les sean requeridas por la Corte Electoral, relacionadas con las cuentas bancarias de los partidos políticos, sectores internos, listas de candidatos, de sus dirigentes y de los particulares y empresas donantes. El procedimiento concluye con vista a los interesados -denunciantes y denunciados- por el término de diez (10) días, los que podrán solicitar diligencias ampliatorias y serán oídos previamente a dictarse resolución. Si al cabo de la averiguación se entiende que existe mérito para ello, los antecedentes se remitirán de oficio a la Justicia penal.

Como puede apreciarse, la ley otorga en esta hipótesis, una amplia potestad a la Corte Electoral para que indague y eventualmente dicte sanciones.

Delitos electorales

Doce delitos tipifica la ley de elecciones, que son los siguientes:

1. La falta de cumplimiento, por parte de los miembros de las autoridades públicas y de las autoridades, oficinas y corporaciones electorales, de cualquiera de las obligaciones o formalidades que expresamente impone la misma ley.

2. El sufragio o tentativa de sufragio realizado por persona a quien no corresponda la inscripción utilizada para ello, o por persona que ya hubiera votado en la misma elección. La violación o tentativa de violación del secreto del voto.

3. El suministro de los medios para la violación del secreto del voto.

4. La violencia física o moral ejercida en el sentido de impedir, coartar o estorbar en cualquier forma el ejercicio libre y personal del sufragio. La infracción de lo dispuesto en el artículo 190 por quienes tengan personas bajo su dependencia.

5. La obstrucción deliberada opuesta al desarrollo regular de los actos electorales.

6. El ofrecimiento, promesa de un lucro personal, o la dádiva de idéntica especie, destinados a conseguir el voto o la abstención del elector.

7. El abuso de autoridad ejercido por los funcionarios públicos que fueren contra las garantías electorales establecidas en la ley.

8. La adulteración, modificación o sustracción, falsificación de las actas y documentos electorales, así como la violación de los instrumentos destinados a cerrar la urna o paquetes que contengan dichas actas y documentos.

9. La organización, realización o instigación de desórdenes, tumultos o agresiones que perjudiquen el desarrollo regular de los actos electorales.

10. El arrebato, destrucción, estrago u ocultación de las urnas, actas, registros o documentos electorales.

11. El uso indebido del lema perteneciente a cualquier partido que lo posea legalmente, en la propaganda verbal, escrita o televisiva, escudos, carteles, sellos, membretes y toda otra forma de publicidad. Esta disposición alcanza a toda expresión o palabra impresa que evidentemente induzca a confusión de los electores.

Estos delitos son castigados con diversas penas: de privación de libertad, de prisión, de penitenciaría, de privación de empleo si fuere cometido por funcionarios públicos con infracción de los deberes de su cargo. Asimismo rigen, en lo pertinente, las disposiciones de la Ley de Registro Cívico Nacional en cuanto establecen quiénes son los jueces competentes (en todos los casos de la justicia penal ordinaria), plazos para el sumario de los juicios, para la audiencia de ampliación probatoria y para el dictado de sentencia, así como el procedimiento para el recurso de apelación y sentencia definitiva de última instancia.

A los funcionarios judiciales que no cumplan su cometido dentro de los términos señalados les alcanzará como pena disciplinaria una multa, al igual que todo funcionario electoral o

empleado público que por razón de su empleo compruebe la realización de un delito de carácter electoral y omita denunciarlo al Ministerio Público, o a los Jueces encargados de la realización de los sumarios.

Sin embargo, hay un décimo tercer delito electoral, está previsto en la Constitución de la República, y a quien le compete juzgarlo es a la Corte Electoral. El artículo 77, en su numeral 4, dice: "Los magistrados judiciales, los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. No se considerará incluida en estas prohibiciones, la concurrencia de los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración".

Será competente para conocer y aplicar las penas de estos delitos electorales, la Corte Electoral. La denuncia deberá ser formulada ante ésta por cualquiera de las Cámaras, el Poder Ejecutivo o las autoridades nacionales de los partidos.

Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, en todos los casos se pasarán los antecedentes a la Justicia Ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar.

Esta disposición ha ido evolucionando a lo largo del siglo XX, desde la Constitución de 1918 que la incorporó aunque limitada la prohibición que establece sólo a los funcionarios policia-

les y militares, y procuraba ya en sus orígenes evitar lo que fue práctica generalizada durante el siglo XIX y principios del XX con el ejercicio de presión e influencia indebidas sobre el elector desde posiciones de fuerza y poder, tanto fácticas como simbólicas.

La actuación más notoria de la Corte Electoral al respecto le correspondió al dictar sentencia como juez en una célebre causa, ante una denuncia formulada por el Poder Ejecutivo, en 1988, con motivo de la promoción del referéndum contra una ley conocida como de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, una vez recuperada la democracia, tras más de diez años de dictadura militar.

Un capitán de navío había firmado su adhesión, al amparo del artículo 79 de la Constitución, para que el referéndum tuviera lugar, y al trascender tal adhesión en determinados ámbitos, el Poder Ejecutivo lo sancionó administrativamente y presentó denuncia a la Corte Electoral, por considerar que dicha firma era un acto violatorio de la prohibición constitucional.

No es esta la oportunidad para entrar en detalle en el análisis de la sentencia, que fue proyectada por el doctor Carlos Alberto Urruty, por ese entonces vicepresidente de la Corte Electoral, sentencia muy valiosa en citas y argumentaciones y a la vez polémica y controvertida, acotada por una también sustanciosa discordia a cargo del único ministro que no la votó, el doctor Darwin Machado.

Lo que sí quiero decir es que entre las fechas de la denuncia y la sentencia transcurrieron 17 meses, que incluyeron la vista al imputado por 15 días, vista que fue evacuada con estricta puntualidad y, por lo tanto el resto del tiempo previo al pronunciamiento del cuerpo –que abarcó tantos meses–, fue ocupado por el estudio del expediente por parte de los ministros de la Corte y otros trámites menores. En definitiva debe apuntarse que salvo el plazo para la vista, no se han determinado plazos ni

otras formalidades pese a la entidad procesal de una causa de este tipo en la que la Corte Electoral ejerce función jurisdiccional y nada menos que en el ámbito penal.

Por lo demás, y para que nadie quede con curiosidad sobre el desenlace del asunto referido, les informo que la sentencia declaró que el acto denunciado se encontraba entre los prohibidos por la norma constitucional y en consecuencia encuadraba en la conducta delictiva que la disposición incriminaba, pero que no se configuraba en el caso la culpabilidad del imputado por ausencia de intención dolosa, en cuyo mérito correspondía eximirlo de pena.

Con todo respeto, y hasta admiración por la inteligencia del redactor de la sentencia, con quien varios años después tuve el honor de compartir casi una década y media de labor en la Corte por él presidida, sospecho que Salomón, de haberla leído, habría reconocido, como Gorgias, que el discípulo puede vencer al maestro.

Tres últimos y breves apuntes sobre potestad sancionadora

1. Nuevas elecciones: sanción anulatoria

El artículo 327 de la Constitución le otorga a la Corte Electoral la facultad de anular total o parcialmente las elecciones, requiriéndose para ello el voto conforme de seis de sus miembros, de los cuales tres, por lo menos, deberán ser de los miembros elegidos por dos tercios de votos de la Asamblea General.

En tal caso deberá convocar a una nueva elección total o parcial; la que se efectuará el segundo domingo siguiente a la fecha del pronunciamiento de nulidad.

La anulación de una elección deriva de la potestad sancionadora del órgano electoral en el ejercicio de su función jurisdiccional y sobre esa base constitucional, el legislador aprobó una ley que facultaba a la Corte a fijar nueva fecha para las elecciones departamentales, cuya celebración estaba prevista constitucionalmente para el segundo domingo de mayo de 2020, y que debieron ser postergadas, tras la declaración de emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19.

2. Integrantes de Comisión receptora de votos: sanción pecuniaria

Las Comisiones receptoras de votos, que son órganos electorales provisorios, regulados por la Ley de Elecciones y las reglamentaciones e instructivos dictados por la Corte Electoral, están integradas, desde 1980, por funcionarios públicos (posteriormente también por escribanos públicos). Los funcionarios públicos tienen la obligación de cumplir con esa labor cívica en cuanto tales, sus designaciones son dispuestas por la respectiva Junta Electoral en cada departamento y las ausencias no justificadas el día de la elección, el plebiscito o el referéndum dan lugar a sanciones con carácter de multa. Las Juntas Electorales de cada departamento tienen competencia en la materia, desde el punto de vista del relevamiento de las situaciones planteadas, aunque la última palabra al respecto queda en la órbita de la Corte Electoral.

Los funcionarios públicos que no concurran a integrar las comisiones receptoras de votos para las que fueron designados, o lo hagan pasada la hora prevista para su presencia sin justificar debidamente su omisión, dice la ley, serán sancionados con una multa equivalente al importe de un mes de sueldo, que será retenido de sus haberes. Los descuentos se efectuarán a reque-

rimiento de la Corte Electoral, la que instrumentará las medidas necesarias para la aplicación de las sanciones.

3. Publicidad electoral: sanción moral

La ley que rige la publicidad electoral, aprobada hacia fines de 1998, y modificada en setiembre de 2004, en lo que refiere a plazos para la admisión de dicha publicidad, muy imperfecta desde el punto de vista de su redacción, y anacrónica en cuanto a las áreas de la comunicación que abarca, dice que los partidos políticos podrán dar inicio a la campaña publicitaria en los medios de radiodifusión, televisión abierta, televisión para abonados y prensa escrita en las fechas que indica en cada caso para las elecciones internas de los partidos políticos, las elecciones nacionales, la segunda vuelta, en caso de realizarse y las elecciones departamentales.

También incluye disposiciones referidas a las consultas o encuestas de votos realizadas el día del acto comicial y a los horarios en que pueden ser difundidos y asigna a la Corte Electoral el control de lo establecido.

La ley prescribe plazos e indica los medios que incluye dicha publicidad electoral. Pero la competencia que indica para la Corte Electoral es, podríamos decir, muy *sui géneris* en la medida en que establece con claridad los límites temporales que puede ser admitida esa actividad publicitaria y los instrumentos comunicativos que abarca. Incluso intenta una definición de lo que debe entenderse como publicidad electoral. No obstante, no establece sanción aplicable a quienes violen la norma. La Corte Electoral, en consecuencia, se ha limitado, ante denuncia de parte, a declarar si la violación denunciada ha sido comprobada y realiza un llamamiento a que la publicidad cese por no corresponder fuera del período que marca la ley. Como indicaron algunos legisladores en oportunidad de la discusión del proyecto, la Corte puede sancionar, pero esa sanción tendrá solo un alcance moral.

Potestad sancionadora de la administración electoral (Experiencia panameña)

Yara Ivette Campo B.
Magistrada Suplente del Tribunal Electoral de Panamá.

Primero, quiero agradecer a la Junta Central Electoral de República Dominicana, a su presidente Román Jáquez Liranzo, por esta invitación que nos hace para compartir en este panel con dos viejos amigos, aunque no son viejos, ni yo tampoco. Wilfredo y Lorenzo, que nos han brindado unas exposiciones maravillosas desde la experiencia de dos organismos electorales de lujo, dentro del área. Quiero felicitar a los organizadores, porque esta ha sido una actividad en la que existe paridad de género, tanto en la asistencia como en la participación de los expositores. Así que un aplauso por eso.

Cuando hablamos de reformas electorales y el país se aboca a ello, su organismo electoral predica con el ejemplo, porque una parte de la reforma va dirigida, precisamente, a obtener esa participación igualitaria de la mujer en la política.

Y qué mejor ejemplo que este en dos vínculos, participación igualitaria y conocimiento. La reforma electoral no es sólo competencia del organismo electoral. Ya sabemos que al final, es el órgano legislativo el que la aprobará. Pero esa incidencia, esa exaltación hacia el ciudadano para que participe, para que opine, para que conozca; precisamente nace en este tipo de actividades académicas, muy valiosas para toda la población. Ya que ustedes se encuentran en la promoción de la reforma electoral, les hablo un poco de la nuestra. A nosotros nos acaban de aprobar la reforma electoral (octubre del año pasado). Alcance no siempre exitoso, aunque sí algunas veces.

Panamá es un país que tiene institucionalizado su proceso de reformas electorales. Una vez terminado un proceso electoral, se convoca a una Comisión Nacional de Reformas Electorales que está constituida, con derecho a voz y voto, por representantes de partidos políticos, pero también por representantes del Foro Ciudadano Pro-Reformas Electorales, que agrupa cuatro componentes: los trabajadores, la empresa privada, la academia y las ONG. Igualmente están representados la Fiscalía General Electoral, el Foro de Juventudes, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, entre otros; estos últimos con derecho a voz.

Y durante casi un año, en reuniones semanales, esta Comisión analiza todas las observaciones que hubo sobre el proceso electoral anterior, tanto en el ámbito de los actores locales, como de la observación internacional.

Entre los observadores electorales tenemos a la Comisión de Justicia y Paz, que está ligada a la Iglesia y quienes durante muchos años nos han dado ese grano de arena, constituyéndose en un auditor y un crítico constructivo del proceso. Internacionalmente, la observación técnica de UNIORE, realizada por autoridades electorales y la de la OEA. Muchos de esos aportes que nos hacen llegar son precisamente la base de ese proceso de reformas que, como mencioné, dura casi un año.

En esta oportunidad hubo que hacerlo de forma virtual y creo que se pierde un poco de ese sentimiento de compartir físicamente con los demás, esa discusión respetuosa, pero de cara a cara, porque el Zoom o el Microsoft Teams no es lo mismo que poder conversar presencialmente. Además, por utilizar esta herramienta tuvimos que poner un reloj para que los miembros pudieran intervenir en determinado tiempo, y yo creo que los medios que hubo necesidad de utilizar, le quitaron ese agradable sabor que tenemos cuando lo hacemos de manera presencial.

En la Comisión también hay representación de las candidaturas por libre postulación, que existen en mi país, así que a ellos también se les da participación con derecho a voz y voto.

Entonces, al conformarse la Comisión, ella presenta, a través del Tribunal Electoral, el proyecto que será discutido en la Asamblea Nacional. Ya sabemos que no todas las propuestas se aprobarán; y una deuda que tenemos sigue siendo la participación política de la mujer en condiciones de igualdad, porque la norma se transforma, se redacta de alguna u otra forma, pero siempre queda una válvula de escape, la cual propicia que esa igualdad no se dé.

Hay temas pendientes que tienden a lograr una mayor equidad en la contienda electoral e incluso introducir nuevos tipos penales, porque obviamente la dinámica electoral da pie para la Comisión de nuevos ilícitos electorales.

Tengo que explicarles, primero, que el Tribunal Electoral de Panamá es un organismo concentrado. En el mundo electoral existe diversidad de modelos, pero en Panamá seguimos un modelo **"concentrado"**, en el que el mismo organismo electoral independiente que organiza y administra el proceso electoral, también tiene facultades judiciales para resolver las impugnaciones y emitir decisiones finales, aparte de tener las competencias en materia de identidad: Registro Civil y Cedulación. El Tribunal Electoral, además de tener la obligación constitucional y legal de organizar y administrar las elecciones, también tiene atribuciones judiciales significativas y, por lo tanto, debe considerarse como un organismo judicial electoral por derecho propio.

Este modelo concentrado, establecido en nuestro sistema electoral panameño, es acogido también en otros países de Latinoamérica; pero, la peculiaridad de nuestro caso radica

en que nuestro tribunal no sólo conoce de las reclamaciones o impugnaciones propias del proceso electoral, llamadas administrativas o correctivas, sino que también ejerce la justicia penal electoral, la que en otras latitudes suele ser atendida por los tribunales ordinarios de justicia.

Aparte de todas las tareas de administración en la parte de organización electoral, llevamos el registro de los partidos políticos, las inscripciones de los partidos políticos y todo lo que genera este tipo de actividad; y adicionalmente, se organizan tanto las elecciones internas de los partidos políticos, como las elecciones primarias. Paralelamente, existe un organismo independiente, autónomo, denominado Fiscalía General Electoral, que entre sus funciones sobresale proteger los derechos políticos de los ciudadanos, vigilar la conducta política de los funcionarios y perseguir las faltas y contravenciones electorales.

Las normas electorales de cada nación clasifican las conductas antijurídicas entre faltas y delitos; las primeras son tratadas según la figura del expediente sancionador; y las segundas, responden a las normas y procedimientos del proceso penal, en todo caso, ambas entran en la figura sancionadora que ejerce el Estado, el ***ius puniendi,*** entendida como la facultad que tiene el Estado para sancionar a aquellos que cometen infracciones, e involucra los principios y filosofías garantistas de la ley penal a toda actuación en que una persona sea objeto de una investigación frente a una posible sanción.

Es decir, el sistema electoral, a través de su normativa, debe contener las herramientas necesarias para sancionar las conductas antijurídicas que lo afecten. Tanto la potestad sancionadora administrativa, como el mismo derecho penal electoral, comparten principios comunes, por ejemplo, el de la legalidad, ya que si vamos a sancionar a alguien, el delito y la sanción deben estar contenidos en una ley. El debido proceso,

siempre se le debe dar la oportunidad a las personas para que puedan defenderse y hagan uso de todos los instrumentos y recursos legales que estén a su mano; y la razonabilidad, porque las penas o las sanciones deben tener una proporción y obviamente dentro de la posibilidad, entre una pena mínima y una máxima, procede analizar el caso y juzgar con base en ese principio.

Ahora bien, no debemos olvidar que la dinámica y la estructura electoral, muy propia de Latinoamérica, se caracteriza por ser particular en cada país; es decir que, si bien manejamos principios y conceptos comunes en cuanto a la organización y el diseño electoral, tenemos composiciones orgánicas diversas para los organismos electorales, y, por tanto, hay que ponderar mucho el tema de competencias y funciones de estos en cada país.

El diseño institucional panameño

La jurisdicción electoral como tal, se creó en Panamá con la reforma constitucional de 1956, que modificó la entonces vigente Constitución política de 1946, y diseñó un organismo electoral independiente de los poderes públicos, dotándolo de facultades sancionadoras, tanto en el ámbito penal como electoral o administrativo.

En dicho diseño institucional, la investigación del delito electoral quedó en manos del Ministerio Público, y el Tribunal Electoral estaría encargado de la sustanciación y resolución en el tema de las faltas.

Posteriormente, con la entrada en vigor de la Constitución política actual (1972), se creó la figura de la Fiscalía Electoral, como el ente encargado de la investigación penal electoral, de forma exclusiva e independiente del Ministerio Público, y el

Tribunal Electoral retuvo la función sancionadora, tanto para los delitos electorales, como para las faltas.

Es decir, que en Panamá, el Tribunal Electoral es un organismo único, encargado de la investigación y sanción de las faltas que se den en un proceso electoral, y también se encarga de juzgar los delitos electorales, exceptuado aquellos en los que se vean involucrados los diputados de la República.

El proceso sancionador electoral en Panamá

Como hemos indicado, el proceso sancionador electoral en Panamá, tanto de faltas como de delitos, es competencia exclusiva del Tribunal Electoral, y por muchos años fue una competencia centralizada en el Pleno, es decir, en los magistrados.

A través de la reforma constitucional de 2004, se inició el proceso de generar los espacios necesarios en el organismo electoral para establecer la doble instancia, la cual inició primero en materia penal, y luego con las faltas.

A inicio de la década de 2000, se crearon los juzgados penales electorales, a fin de que en Primera instancia conocieran del juzgamiento de los delitos electorales, y el Tribunal Electoral pasó de ser un tribunal de única instancia, a un Tribunal de Alzada.

Para este diseño se utilizó un criterio de competencia territorial, en donde el lugar de la comisión del delito otorgaría competencia a las autoridades correspondientes. Sin embargo, se estableció la excepción de los casos en los que se vinculara a funcionarios con mando y jurisdicción nacional, los cuales serían de conocimiento de los magistrados del Tribunal Electoral en única instancia.

Con el advenimiento del sistema procesal penal de corte acusatorio, en el sistema de justicia penal electoral se reconfiguraron las funciones de los juzgados; sin embargo, se mantuvo el sistema indicado, con doble instancia y competencia única para procesos en los cuales se juzgara funcionarios nacionales. Reitero que, en materia penal electoral, independientemente del juzgado que conozca del caso, la investigación es competencia exclusiva de la Fiscalía General Electoral, que es su actual nombre tras la reforma constitucional de 2004.

No obstante, el camino a la doble instancia en materia de faltas fue un poco más lento, pues no fue hasta la reforma electoral de 2006, cuando de una manera indirecta se comenzó a descentralizar la competencia para el conocimiento de los procesos y para introducir la doble instancia.

En ese año, las temáticas de violaciones a la ley de propaganda fija fueron redistribuidas por el legislador entre la Dirección Nacional de Organización Electoral y sus entidades regionales o provinciales, y dicha dirección sustantiva del Tribunal Electoral, internamente, inició la implementación de la doble instancia.

Posteriormente, y luego de algunas interpretaciones reglamentarias, se reasignaron competencias del conocimiento del proceso sancionador en materia electoral; y fue en la última reforma electoral (2021), cuando se definió formalmente la nueva organización para este tipo de casos.

A partir de la entrada en vigencia de la nueva reforma electoral, el Tribunal Electoral como organismo electoral continúa como la única autoridad competente para la investigación y el juzgamiento de las conductas antijurídicas que la ley electoral define como faltas y repartió la competencia de ellas entre la Dirección de Organización Electoral y los Juzgados

administrativos electorales, y tal como ocurre con la justicia penal electoral, el Tribunal Electoral se transforma en un Tribunal de Apelaciones.

En cuanto a criterios de competencia existe una marcada diferencia con la justicia penal electoral; porque salvo el tema de propaganda fija, los demás casos son conocidos por autoridades con mando y jurisdicción nacional, razón por la cual el criterio de competencia es por materia.

Corresponde a la Dirección Nacional de Organización Electoral el conocimiento de las faltas relacionadas con propaganda, y a los Juzgados administrativos electorales el resto.

La excepción de propaganda fija que se maneja en las direcciones regionales de Organización Electoral utiliza un criterio territorial para la asignación de competencia.

Análisis situacional

En materia sancionatoria penal no hay mucha discusión que realizar, pues, se utilizan las normas y principios del derecho procesal penal, en las cuales se respetan las garantías y derechos de las partes; pero, hay una separación clara entre las funciones, pues la investigación del caso le corresponde a la Fiscalía General Electoral, mientras que el juzgamiento al Tribunal Electoral y sus juzgados.

Se trata del sistema clásico de administración de justicia, sobre el cual su discusión se centra más en la forma en que los procesos se adelantan; es decir, en lo relacionado con la actuación de las partes en el proceso. No obstante, en el derecho sancionatorio de faltas por el organismo electoral, se mantiene la dualidad de roles; es decir, que investiga el caso y lo juzga, aunado al hecho de que es quien también presenta la denuncia.

Se trata, sin duda, de una oportunidad de mejora para el funcionamiento del organismo electoral en su función de juez; pues, si bien da celeridad y especialización al proceso sancionatorio, también pone en algún grado de desventaja a las partes, sobre todo en la separación de funciones. El sistema ha funcionado a lo largo de los años, y este buen funcionamiento recae principalmente en actuaciones previas del organismo electoral que sentaron las bases para que la cantidad de causas fuera relativamente baja, lo que, de una manera u otra, no hace tan cuestionable la dualidad de roles.

Se trata de una dinámica nueva que se implementará en la administración de justicia, pues, por mucho tiempo se ha concebido el sistema de garantías y derechos como materia exclusiva del proceso penal; no obstante, el concepto de derecho sancionador abarca a todas las disciplinas del derecho que tengan que imponer sanciones, y busca que estos parámetros básicos de garantías y derechos, también le sean aplicados a la generalidad de los procesos legales.

Lo importante es que el organismo electoral cumpla su rol de sancionar las acciones antijurídicas que se den en un proceso electoral, ya que el conjunto de garantías que revisten la legitimidad de una elección, no se circunscribe solamente a su ejecución correcta y a la proclamación de resultados reales, sino también dar certeza de que cualquier amenaza al proceso y al sistema electoral será efectivamente juzgado y sancionado, de manera que se garantice la integridad del proceso.

Tal y como funciona el organigrama institucional continental, en cuanto a la conformación del organismo electoral; el derecho sancionador electoral debe responder a la realidad judicial y procesal de cada país; sin embargo, es necesario que sea efectivo, certero y sobre todo que garantice el Estado de derecho. Panamá tiene un Código Electoral estructurado en

casi setecientos artículos. Allí están contenidas principalmente las normas relacionadas con la organización y los procesos electorales. Pero también, el Código contiene las normas concernientes a los delitos electorales, las contravenciones, las faltas electorales y las sanciones morales.

Los delitos electorales son las conductas que atentan contra los bienes jurídicos electorales y que tienen sanciones entre los seis meses y seis años de prisión. Las contravenciones son conductas potencialmente peligrosas, pero en menor medida que los ilícitos que denominamos delitos electorales. Y las faltas electorales, que constituyen una violación menor, acarrean sanción de multa.

La Jurisdicción Penal Electoral es la facultad de administrar justicia en asuntos de naturaleza penal electoral y es ejercida por el Pleno del Tribunal Electoral, cuando se trate de delitos que vinculan a funcionarios con mando y jurisdicción nacional y cuando conoce de las apelaciones contra los jueces de garantías, de juicio y de cumplimiento; por los jueces de garantías penales electorales, encargados del control de la legalidad de los actos de investigación que adelantan las fiscalías electorales, los jueces de juicio encargados del juzgamiento de las personas acusadas de haber cometido un delito penal electoral y por los jueces de cumplimiento encargados de velar por la ejecución, suspensión o reemplazo de las penas impuestas por la comisión de delitos penales electorales. Nosotros migramos del sistema inquisitivo al sistema acusatorio, como Política Criminal del Estado.

Para el juzgamiento de las faltas electorales y contravenciones, la competencia corresponde a los juzgados administrativos electorales, salvo las que sean de competencia del Pleno del Tribunal Electoral y de la Dirección Nacional de Organización Electoral o sus direcciones regionales.

Estos juzgados fueron creados en la última reforma electoral y actúan como una competencia de Primera instancia. A ellos no solamente les compete las faltas electorales y contravenciones, sino que tienen otras competencias: las impugnaciones al Padrón Electoral Preliminar; las controversias que se originen en los partidos políticos, una vez agotada la vía interna; la impugnación a postulaciones y proclamaciones tanto en elecciones internas como en las elecciones a cargos de elección popular en los partidos políticos y demandas de nulidad de elecciones y proclamaciones, entre otras.

Los delitos electorales están comprendidos aproximadamente en 25 artículos, agrupados acorde con el bien jurídico electoral tutelado; como los delitos contra la pureza del sufragio, que comprenden los delitos contra la honradez del sufragio y delitos contra la eficacia del sufragio; y delitos contra la administración de la justicia electoral.

Producto de la última reforma (2021), se incluyeron los delitos informáticos electorales. Las contravenciones electorales básicamente se refieren al incumplimiento de los funcionarios electorales que actúan el día de las elecciones como miembros de mesa, irregularidades en las inscripciones de los partidos políticos o de las firmas de respaldo de la libre postulación. Y también todas las normas que se refieren al manejo irregular del financiamiento político, tanto público como privado, porque en Panamá existe el financiamiento político público.

Las faltas electorales, más bien van dirigidas al incumplimiento en materia de propaganda y veda electorales, a la violación de normas que regulan las encuestas electorales y el manejo irregular de medios digitales, sobre todo en cuanto a

que hayan pautado más allá de los límites de los topes. Nosotros tenemos regulado que las encuestadoras tienen que inscribirse para poder publicar encuestas con contenido electoral en cualquier época del año, no específicamente en el marco de un proceso electoral y además tienen que registrar la ficha técnica con todos los datos para que el público la conozca, e incluso está disponible en la página Web del Tribunal Electoral.

En cuanto a las sanciones morales, nuestro Código Electoral establece que los responsables de inscribirse en un mismo partido político constituido, o en formación a cambio de bienes materiales, o de instigar tales inscripciones, cuando resulten sancionados más de cien ciudadanos en el primer caso, o más de cinco ciudadanos como instigadores en el segundo, se sancionará al respectivo partido político mediante publicación de un aviso pagado de página entera en los diarios que ordenará el Tribunal Electoral, notificando a la ciudadanía que fueron condenados determinados miembros del partido X, incluyendo el símbolo del partido, por inscribirse en el partido por pago, promesa de pago, recibir dinero o cualquier otro tipo de bienes materiales por la inscripción en el partido. Ese mismo aviso se publica nuevamente diez días antes de las elecciones generales.

En cuanto al tipo de penas en los delitos electorales, hay penas de días multa, hay prisión, hay suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

Sólo los delitos electorales están sujetos a la suspensión de los derechos ciudadanos. La justicia penal ordinaria, como pena accesoria aplica la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

Los tipos de pena para las contravenciones electorales consisten en multa, arresto, y también se aplican los días multa. Y para las faltas electorales, la sanción es multa.

Finalmente, la prescripción de la acción penal y la pena para delitos electorales es de tres años; para las faltas electorales; dos años y para las contravenciones menores, un año; pero son de tres años las que tienen que ver con financiamiento político.

Preguntas y Respuestas

Moderador Namphi Rodríguez: Algunas preguntas giran en torno al doctor Penco. **¿A qué atribuye el poco desarrollo de la potestad sancionadora, en Uruguay?**

Wilfredo Penco: Yo creo que cada uno tiene su historia. Y cada órgano electoral hay que ubicarlo en su contexto y en su escala. El Uruguay es un país muy pequeño. Hoy lo dije cuando hice una referencia al pasar a México, marcando esa distancia que va entre un país de 3 millones de habitantes y otro que supera los 130 millones.

Ya he contado alguna vez en Dominicana, un cuento que no es cierto, pero igual lo cuento. Dicen que en la década del 60 el primer secretario del Partido Comunista del Uruguay visitó China y se entrevistó con Mao. Y Mao, muy interesado en saber sobre esa República Oriental del Uruguay. Le preguntó: **"¿Cuántos habitantes tenía?"** Y el Uruguayo le contestó: "menos de 3 millones" Y Mao le dijo "¡Que interesante!"**"¿En qué hotel se hospedan?"**.

Entonces esas son las escalas que hay que empezar por medir, a lo que se acompaña también las historias. Yo hablé de la Guerra Civil en el Uruguay, en el siglo XIX. Desde 1830, la última Guerra Civil fue en 1904. La Corte Electoral se creó 20 años después. Es decir, que se trabajó desde el fin de la guerra en las dos décadas siguientes.

En la búsqueda de una nueva Constitución y sobre todo, de un órgano que diera garantías a todos. Y ese órgano era la Corte Electoral. Y esa Corte Electoral se fue afianzando a lo largo de los años, acompañada de una vocación democrática que tuvo también sus paréntesis en la historia uruguaya.

Pero esos 100 años que vamos a cumplir pronto, la madurez democrática que hemos podido ir consolidando hace que la potestad sancionadora del órgano electoral esté limitada y acotada por las necesidades que los propios procesos políticos imponen. Por eso decía hoy también, hay un principio en la Constitución de la República respecto a los partidos políticos, por ejemplo, que es la más amplia libertad.

Las únicas dos obligaciones que tienen los partidos políticos son ejercer la democracia interna en la elección de sus autoridades y difundir su carta de principios, su programa de gobierno. Esas son las dos obligaciones constitucionales que tienen los partidos políticos. Y la verdad es que, salvo algunos casos, como conté, hay bastante pintorescos que han ocurrido en la historia, digamos, de los últimos 25 años en el Uruguay. La Corte Electoral no ha tenido gran necesidad de convertirse en un órgano sancionador.

Moderador Namphi Rodríguez: Gracias doctor Penco. La pregunta a la doctora Campo gira en torno al alcance de la potestad sancionadora del órgano. Por ejemplo, en la legislación dominicana, la posibilidad de producir una anulación total de las elecciones no es posible. Entonces, **¿cómo se comporta res-**

pecto del proceso electoral, ya no de candidatos? ¿Cómo se comporta esa potestad sancionadora? Específicamente, ¿hay la posibilidad de anular unas elecciones?

Yara Ivette Campo: Una elección general, es imposible anularla. Pueden darse casos de nulidad en parcialmente elecciones en un circuito para elegir diputados, etcétera, dependiendo de las causales que se invocan. Pero antes del 89 había la posibilidad de anular toda una elección, pero ya no lo hay.

PANEL IV

MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO CIVIL: DESAFÍOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Términos de Referencia

El Registro Civil es la institución a través de la cual el Estado cumple con la obligación de garantizar a todas las personas el derecho a la identidad. Tiene como función administrar los actos jurídicos relacionados a las personas, los cuales implican la creación, modificación o extinción de sus derechos fundamentales. Entre estos actos se señalan básicamente: los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y reconocimientos.

La inscripción del nacimiento, como garantía del derecho a la identidad, es la llave de acceso a otros derechos vinculados con el desarrollo integral de las personas, y es por ello que en el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[1], se establece que toda persona tiene derecho a tener un nombre, y a ser inscrita inmediatamente después de su nacimiento.

Dada la relevancia del Registro Civil, como institución que garantiza el derecho a la identidad y su consecuente acceso a otros derechos necesarios para el libre desarrollo, seguridad y bienestar de la población, es necesario revisar que el desempeño de la labor estatal se apegue a los principios de equidad, universalidad e inmediatez.

Asimismo, es indispensable reflexionar acerca de los mecanismos necesarios para la eliminación de barreras que pudieran generar brechas de desigualdad y generen condiciones de exclusión social para determinados grupos de población o personas que se encuentren en situación de desventaja social.

Consecuentemente, en este panel se analizan las políticas estratégicas de los estados democráticos para garantizar el derecho a la identidad, desde la perspectiva internacional de los derechos humanos y a la luz de su reconocimiento universal.

[1] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), adoptado por la Asamble General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Moderadora

Rhina Alessandra Díaz Tejada
Directora Nacional del Registro del Estado Civil

Panelistas

1

Dolores Fernández Sánchez
Miembro Titular de la Junta Central Electoral (JCE):
"Fundamentos y tópicos relevantes de la propuesta de modificación de la Ley 659, sobre Actos del Estado Civil".

2

Luis Antonio Bolaños
Director del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica:
"Experiencia del Registro Civil en Costa Rica: buenas prácticas y desafíos".

3

Rebeca Omaña Peñaloza.
Coordinadora del Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de los Estados Americanos.
"Desafíos del Registro Civil en Latinoamérica"

Rhina Alessandra Díaz Tejada.
Directora Nacional del
Registro del Estado Civil.

"El reto más significativo de nuestra región es instaurar registros universales, accesibles, e inclusivos que faciliten el acceso a los servicios que brindan las instituciones. Aunando esfuerzos lograremos que todo niño y niña que nace en el mundo pueda tener una identidad"

Fundamentos y tópicos relevantes de la propuesta de modificación de la Ley 659, sobre Actos del Estado Civil

Dolores Fernández Sánchez.
Miembro Titular de la Junta Central Electoral.

Muy buenos días, es virtuoso ver aquí a tantas personalidades comprometidas con el Registro Civil de la República Dominicana.

En esta ocasión abordaremos todo lo relacionado con los fundamentos, y el alcance en la nueva Ley, en el proyecto que en este momento está en el Senado de la República, específicamente en el Congreso. Y quiero comenzar, pensando en voz alta, diciendo qué es lo que tenemos en el Registro Civil, en República Dominicana.

El Registro Civil en República Dominicana, tiene una ley de 78 años que está agonizando, se está muriendo, no está respondiendo a los nuevos desafíos y al paradigma que debe ser en la actualidad; pero mi gran compromiso es ponernos a tono con lo que tiene la región.

Lo primero que tenemos es que el Registro Civil es una necesidad, es el camino de oportunidades y de derechos, significa ser parte de las políticas públicas, de los servicios básicos, de la educación, los programas sociales, el sistema financiero, la alimentación, el trabajo y la protección del mismo. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que **"toda persona tiene el derecho a conocerse su identidad legal"**, y los Estados tienen la obligación de crear los mecanismos legales y administrativos donde se reconozca esa identificación.

Indiscutiblemente la **"Agenda de Desarrollo Sostenible"** ha considerado que el Registro Civil y las estadísticas vitales son insuficientes a la hora del monitoreo y de evaluar la Agenda 20-30, lo que significa que, esto es un gran desafío. **¿Qué es lo que tenemos en la región? ¿Qué es lo que tenemos en el mundo?** Ha llegado a mí un informe de 2017 donde dice que 229 millones de niños de 0 a 5 años no están declarados, en América Latina y el Caribe, un 6 % en la parte urbana y un 11 % en la parte rural. Es grande el reto, decía Guerrero: **"la democracia estaba en déficit, que había crisis de la misma y el Registro Civil en República Dominicana es algo de geopolítica"**. Efectivamente, es un tema muy sensible, porque tenemos una Ley que se está muriendo e ir en consonancia con los valores democráticos es buscar la eficiencia, la solidaridad, la paz y la felicidad.

Este escenario nos lleva a pensar en Roma y Atenas, a cuando se estaba diseñando la democracia, ya que reúne a la sociedad, las fuerzas políticas de la República Dominicana, de los Órganos Electorales de la región y del Registro Civil; por lo que es oportuno resaltar que es necesaria la aprobación del proyecto que sustituye la Ley 659, y que la misma, queda en manos de la representación política.

En la República Dominicana el Registro Civil pertenece a la Junta Central Electoral por mandato Constitucional. **¿Y qué pasa?** Tenemos la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, en la cual se insertaron prerrogativas que nos instan a dejar de lado los métodos antiguos e ir en consonancia con el Estado Social y Democrático de Derecho, y es ahí donde tenemos problemas.

No es posible garantizar el debido proceso administrativo, la igualdad, la racionalidad, la certeza jurídica y la responsabilidad de nuestros actores en el Registro Civil, y conscientes de

eso, este Pleno de la Junta Central Electoral, el 16 de diciembre de 2020, en su Acta número 60, identificó como una de sus prioridades el designar una Comisión o Mesa de Trabajo para ocuparse de la actualización y presentación de un proyecto que sustituya nuestra Ley 659 de Actos del Estado Civil.

¿Cuáles son esas novedades que va a traer esta ley? Nos proponemos la conformación de un Sistema Nacional de Registro Civil, donde otras instituciones del Estado van a estar implicadas.

La Junta Central Electoral, por supuesto, tendrá la custodia, será el guardián de los registros, pero estarán involucrados el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Salud, el de Interior y la Oficina Nacional de Estadística (ONE); como ejemplo similar en la región tenemos a Costa Rica.

Para estar en contexto con el objetivo 16.9 de la Agenda 20-30, que establece el **"acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos"** en el proyecto de ley hemos asumido éste como el más importante. **¿Por qué?** Porque el artículo 55 de nuestra Constitución, dice que toda persona tiene que estar inscrita en el Registro Civil o en el Libro de Extranjería.

La Agenda de Desarrollo de República Dominicana en la Ley 1-2012 tiene su enfoque en universalizar el Registro Civil oportuno y las mejoras a los más vulnerables en la inscripción tardía que tenemos en la región. Vamos a tener nuevos plazos para los registros de nacimientos; la Ley 659 contempla 60 días en la zona urbana, y 90 en la parte rural, a partir de la nueva legislación serán 180 días. En la región tenemos que Panamá tiene 180 días; extender los plazos ha dado resultado.

¿A dónde ha dado resultado? Bolivia 12 años, Paraguay 18 años, Nicaragua 24 meses y, México, 180 días.

Creo que uno de los aspectos más importante de esta nueva propuesta de reforma, es la jurisdicción. Existe una problemática en cuanto a los nacimientos, porque hay hospitales regionales donde -un niño de Pedernales nace en el Hospital de San Juan y éste no puede ser declarado en su pueblo, tiene que ser en el que nació-. Ahora será posible declarar por la residencia, por el domicilio de los padres; así como, en las defunciones, que, de igual manera, las cifras de subregistro son grandes, porque la Ley 659 establece sólo tres (3) días hábiles para declarar en la Oficialía. De ahí que, será tomado en consideración el lugar a donde se va a enterrar, el plazo propuesto es de 60 días, lo que mitigaría ese 20 % de declaración fuera de fecha que hay en la actualidad.

Otra propuesta a implementar lo será el formato del libro; tanto digital como manual, la Junta Central Electoral está encargada de manera exclusiva de la recaudación, almacenamiento, tratamiento y procesamiento de los datos biométricos de las personas. El cambio de nombre será competencia del Registro Civil. Actualmente el cambio de nombre en la República Dominicana es algo muy complejo, donde los intervinientes deben dirigirse al Poder Ejecutivo, luego ir al Registro Civil, pasar por la Consultoría Jurídica y, por último, a la Oficialía, en fin, algo complicado, por lo que es conveniente que sea competencia del Registro.

En la actualidad tenemos la Resolución 2 de 2007 del Libro de Extranjería, en esta nueva propuesta existirá un pedimento de que se declare la nulidad de los dos (2) formularios, -los que tanto daño nos han hecho a nivel internacional porque consideran que estamos discriminando- contemplados en la Ley General de Migración 285-04, en el artículo 28 numeral 1, y el del Reglamento en el 631-11, para que se utilice mismo formulario.
Otro aspecto de gran relevancia es la reconstrucción. Resulta un

dolor de cabeza para muchos ciudadanos cuando a su libro hay que practicarle una restauración. **¿Por qué?** En la actualidad tenemos una Comisión para estos fines que opera en el Registro Civil, para que se materialice debe ser certificada por el Ministerio Público, el Poder Judicial, y efectuar unos edictos; en lo adelante será un procedimiento bastante sencillo.

La eliminación de la ratificación, es un avance sin precedentes y nos va a permitir trabajar con la exterminación del subregistro.

Existirá un tipo de nulidad administrativa especial. Tenemos grandes problemas en nuestro registro, duplicidad, doble declaración porque las personas para no tener que ir al tribunal a solicitar la ratificación, hicieron otra inscripción, así que, administrativamente vamos a poder efectuar esto.

Otro asunto, la Organización de Estados Americanos (OEA), le exhorta a la República Dominicana que tiene que buscar soluciones precisas en lo relativo a la pareja mixta, la cual, se refiere a hijos de un dominicano y un extranjero, pero tenemos que garantizar la seguridad jurídica. La Ley 659 no contempla la prueba científica, será de las innovaciones en el proyecto, gracias al aporte de un senador de la República, el señor Dionis Sánchez, quien tenía un anteproyecto para esto. Somos un país con frontera, donde muchas veces, ciudadanos que no tienen conciencia de lo que significa la soberanía, la nacionalidad, cometen fraude; por esto, el Oficial del Estado Civil, podrá si tiene alguna duda de la paternidad solicitar al juez de Paz que se pronuncie a los fines, para que se proceda a realizar el ADN.

En la actualidad tenemos la Resolución 45 para declaraciones tardías de personas mayores de 60 años, ha sido sumamente importante, por lo que se puede decir que la democracia entra por el Registro Civil cuando se tiene que buscar un acta de nacimiento, y con esta, solicitar una cédula que luego utiliza-

rá para votar, ahí es cuando se ejerce el derecho de ciudadanía. Con la Resolución 45, si tiene su cédula, la puede llevar en un expediente que va a Registro Civil, pero en muchas ocasiones se pierde el apellido paterno; con la propuesta sometida ya no será posible que se den casos como estos.

En cuanto al aspecto de la tecnología, hoy conocemos el aporte que hace la tecnología en la era digital, a la República Digital, en los gobiernos y, más aún, después de la pandemia. **¿Cuánto valoramos la tecnología?**

República Dominicana desde el 2002 tiene la Ley 126-02, que habla del comercio, y como es cuestión de economía, queremos sensibilizar a las clases sociales, a nuestros empresarios, a las élites económicas sobre la importancia del Registro Civil.

La firma digital será introducida en la nueva Ley, de ella tenemos avances, tal es el caso de la Resolución 75-2020, que establece la expedición de Actas del Estado Civil con firma digital.

Ante la reforma de la normativa del Registro Civil, surgen responsabilidades y retos para el Órgano.

¿Qué vamos a hacer con esos libros físicos? La Junta Central Electoral en su momento determinará o hará alguna consulta, ya que en la propuesta de ley se contempla el almacenamiento tecnológico, así como la identidad digital. En la región tenemos referentes importantes tales como: Costa Rica, Argentina y Chile.

¿Está este Pleno de la Junta Central Electoral en capacidad para responder y ponernos a tono con el nuevo paradigma del Registro Civil? ¿Estamos preparados para ver lo que es un Registro Civil integral, con estadísticas completas, con el Derecho de Familia, con servicios de calidad, garantizando la seguridad jurídica? Por supuesto que sí. **¿Por qué?**

Este Pleno tiene la voluntad y la decisión, de que en República Dominicana debe darse una nueva norma como la requiere el Estado Social y Democrático de Derecho; además, tenemos una Comisión de Tecnología en el diseño estructural de la Dirección de Informática, que tendrá una subdirección para hacer el gran aporte de los nuevos desafíos.

A modo de reflexión, como en el Derecho Internacional, con relación a la certeza jurídica y lo vulnerable de la tecnología, debemos estar conscientes de lo prohibido y permitido por la norma. La ley establece que al momento de trabajar con la firma digital se debe contratar una firma con prestigio nacional e internacional para la misma.

¿Estamos preparados para responder a las metas del artículo 16 numeral 9, de la Agenda y el Monitoreo de Desarrollo Sostenible 20-30? Sí. Este Pleno, tiene dentro de sus prioridades el nacimiento oportuno, que se registre a tiempo, esta es la razón por la cual se ha creado la Unidad de Nacimiento Oportuno, está a cargo del Registro Civil, se encargará del monitoreo de las sesenta y cuatro (64) delegaciones que existen en la actualidad; en igual medida, el contenido de las Resoluciones 7 de 2003, la 45 y 75 continuaran en vigencia dentro del proyecto de la nueva ley. Nuestro objetivo es que los ciudadanos obtengan servicios de calidad y que sean accesibles.

A manera de conclusión y reflexión, el COVID-19 nos dejó como lesión que el Estado de Derecho debe hacer más fuerte a nuestra democracia, sin importar la dimensión de la crisis y enfocarse en el respeto de los Derechos Humanos.

El Registro Civil debe estar orientado en la dignidad humana, cito al maestro Jorge Eduardo Prats, quien afirma que **"La justicia constitucional tiene un gran reto en lo que tiene que ver con el Registro Civil en la democracia"**. Muestra de eso fue observar la discriminación por asunto de salud –cuando alguien iba

a requerir un servicio público–, se le exigía la vacuna, en algunos casos, esa persona quizás no estaba declarada, no poseía cédula y para vacunarse era necesario tener el documento de identidad.

Será un reto para la democracia, contemplar como desafíos el teletrabajo y la conectividad, garantizar derechos porque la identidad es inherente a lo humano, debe estar protegido, violentarlo no puede ser posible.

La Ley Orgánica 21 de 2018, que rige el Estado de Excepción en la República Dominicana, durante el curso de la pandemia por el COVID-19 se violaron derechos fundamentales, que no pueden suceder; por lo que, debemos tener herramientas oportunas para reconocer y solventar las garantías constitucionales, ya que la identidad es sagrada. Como medida para resguardar la seguridad jurídica poseemos la Ley No. 53 de 2007, sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología, la No. 172 de 2013, de Protección de Datos y la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional TC/62/2013. Al terminar mi intervención, quiero decir lo siguiente: me siento orgullosa de pertenecer al Pleno de la Junta Central Electoral y al mismo tiempo como Coordinadora de la Comisión de Oficialía, quiero darles las gracias muy sinceramente; decir a la clase y representación política del país, que el Registro Civil significa democracia, y que esta a su vez, es la paz; que este Pleno garantiza la seguridad jurídica y servicios de calidad en el Estado Social y Democrático de Derecho.

Experiencia del Registro Civil en Costa Rica: buenas prácticas y desafíos

Luis Antonio Bolaños.
Director del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Buenos días a todos y a todas, espero motivar a las personas que tienen que legislar para que se den cuenta que la propuesta de reforma es más bien un poco austera, si se quiere, con relación a otro registro del área.

Al abordar el tema del Registro Civil es oportuno explicar más o menos como está estructurado el mismo en Costa Rica.

El Registro es un órgano desconcentrado constitucionalmente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el cual, a su vez, tiene el rango de poder de la República, tiene las mismas atribuciones y prerrogativas y está dividido en direcciones.

Hay una Dirección Ejecutiva, una General de Estrategia Tecnológica, la Secretaría del Tribunal, el IFED, que es el Instituto de Formación en Estudios de Democracia y la General del Registro Civil.

Por su parte, la Dirección General del Registro Civil, que también tiene rango constitucional, tiene cuatro funciones específicas: llevar el estado civil de las personas, emitir la cédula de identidad, tramitar naturalización para personas extranjeras y es la responsable del Padrón Nacional Electoral.

La Dirección o el director del Registro Civil es el dueño, por llamarlo de alguna manera, de las bases de datos civiles, está inscripto como responsable ante la PRODHAB, que es la Agencia de Protección de Datos Personales de Costa Rica.

La Dirección está conformada por tres departamentos: A. La Sección de Coordinación de Servicios Regionales, la cual se encarga de las oficinas regionales; B. Tenemos un Departamento Civil, compuesto por tres secciones; Inscripciones, responsable de la inscripción de nacimientos, matrimonios, defunciones; Opciones de Naturalizaciones, encargado de los trámites para la adquisición de la nacionalidad de personas extranjeras y; Actos Jurídicos, la oficina encargada de hacer los trámites de modificación y anotaciones en los registros de nacimiento, matrimonio y defunción; C. El Departamento Electoral, encargado de las expedición de documentos de identidad, tarjetas de identidad de menor y cédulas y de la conformación del Padrón Nacional Electoral. Tenemos la capacidad de hacer un cierre de Padrón en cuestión de un mes y prepararlo para una elección.

¿Cómo hemos concretado algunos de los principios fundamentales en materia de identidad y de Registro Civil?

Lo primero es que el Registro Civil tiene que ser universal, no discriminatorio. O sea, no podemos reparar en cuestiones como la raza, el sexo o cosas de ese tipo, para generar las inscripciones tiene que ser de manera oportuna.

Como anteriormente citamos, tenemos registradores en todos los hospitales del país, en los públicos, en los privados; en estos últimos les exigimos que los tengan y podemos investir como registradores a los lugares en que ocurre un nacimiento.

El 98 % de los nacimientos ocurren en hospitales, o sea, tenemos garantizada una inscripción de un 98 % y el subregistro debe andar por un 1 %. Para UNICEF, nosotros estamos en un 100 % de registro.

¿Cómo hemos logrado eso?

1. Es un registro gratuito, la inscripción no se cobra. Lo único que tiene un costo en este momento son los certificados que se emiten a través de la página del Tribunal en Internet con un valor aproximado dos y medio (2.5) dólares. De igual manera, si las personas se presentan en las oficinas, en físico, cuestan centavos los certificados de nacimiento.

2. La accesibilidad; las bases de datos, tales como las de nacimientos, matrimonios y defunciones se encuentran publicadas en la Web. Entran a la página del tribunal y ponen mi número de cédula y les sale si soy divorciado, casado, viudo, quiénes son mis hijos, y esa facilidad no sólo está dada para las personas que ingresan por la página de Internet, sino que la tenemos publicada a través de medios seguros para instituciones del Estado.

La normativa que rige a todos los Registros en relación con los nacimientos, es la Convención sobre los Derechos del Niño, que dice que **"los niños deben ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento"**. En este momento tenemos un programa que se llama **"nacimiento en línea"** en el que se completa un formulario en formato digital en el hospital, y si cumple con los estándares, para generar la inscripción se hace inmediatamente con un clic, quedando inscrito. En caso de que la madre, por ejemplo, diga que es soltera y se declare al niño sólo como un hijo de ella y el sistema detecta que hay un matrimonio, entonces, ese nacimiento no va a quedar inscripto, sino que, va a pasar a oficiales de inscripción quienes le van a cambiar los datos anotados y asentarlo como producto del matrimonio.

El compromiso que existe de aquí al 2030 de eliminar el subregistro, es muy difícil en una región como la nuestra, tenemos una cifra de un 6 % desde hace muchos años. De

hecho, este objetivo debía haberse cumplido en el 2015, y no fue así, todavía estamos en lo que falta para el 2030, y estoy seguro de que no será posible, porque es un fenómeno cíclico. O sea, no podemos decir que no existe en un país, a no ser que sea en una isla muy pequeña y que todos los nacimientos los puedan inscribir o capturar. Un 6 % en la región en América Latina y el Caribe, de niños entre cero y cinco años no están inscritos y a nivel mundial, un 29 % de personas no están declaradas en los registros civiles.

Pero el subregistro es una cuestión a veces un poco lógica. En países como Costa Rica, en zonas indígenas a las que podemos ir sólo en helicóptero, una vez al año y tenemos por ley que trasladarnos a estos lugares, va a existir un retardo en la inscripción de por lo menos un año de los que nazcan en un poblado determinado. Pero el tema es que sí, es importante que se realicen los registros en las áreas vulnerables, en las de difícil acceso, donde la economía de las personas no es la mejor. No los esperemos a que vengan a nuestras oficinas, sino más bien, hagamos campañas y programas para llegar a ellos, que es lo que hemos hecho nosotros.

Hay un artículo también en la Ley Orgánica que obliga al Registro Civil en el tema de la inscripción. Existían contravenciones en el Código Penal para los directores de hospitales que no hacían el propósito para que se generaran las inscripciones, esto sucedió con anterioridad a designar funcionarios de planta en los hospitales, incluso, había sanciones para los progenitores que no declaraban los nacimientos.

En la zona, por lo menos en América Central y en parte de América del Sur, han surgido inconvenientes que inducen el subregistro, desastres naturales que devastaron Oficinas de Registro Civil, y con ello, las inscripciones y los libros; sobre todo, aquellos que no son como el de Costa Rica, que es centralizado.

Nosotros hacemos todo en San José, los libros que ya no son en papel, ahora son electrónicos. Todo está concentrado en un archivo central.

El tema de las fronteras ha sido un desafío, tenemos una ley reciente, que nos permite incluso darles naturalización a indígenas transfronterizos en la zona sur del país, en el límite con Panamá.

Uno de los objetivos de nuestro Plan Operativo Anual es acercarnos a las zonas fronterizas y a las costeras, donde eventualmente se puede dar algún tipo de subregistro.

Siento que no son ni diez (10) años en que al Registro Civil se empezó a dar la importancia debida. El Registro Civil en este momento es el que suministra los datos y en muchos de los países se han vuelto tan importantes, que son los que brindan no sólo la posibilidad de identificar a los ciudadanos a través de medios electrónicos, sino también tener digitalizados todos los actos extraordinarios en el Registro Civil. En Argentina, por ejemplo, en una pantalla pueden ir del nacimiento, al bautizo, al matrimonio, a la defunción, con sólo dar clics, todo está codificado en base de datos.

En Costa Rica tenemos un convenio con Family Search, ya los libros de defunciones están digitalizados, igual haremos con todo lo que queda de los nacimientos y matrimonios, además de todos los documentos que sirvieron de base para las inscripciones. Desde el 2011 todo es digital, o sea, que de ahí hacia atrás teníamos todo en papel. Las solicitudes de cédula en este momento son en formato digital; esperamos en unos dos (2) años tener totalmente automatizado el Registro y con ello vamos a requerir de menos espacio en la institución para archivar documentos, o al menos dejaremos de crecer.

En el Registro Civil de Costa Rica existe un problema, los recursos nos los da el Estado. Tenemos una herramienta que se

llama "**verificación de identidad**", en los bancos usted coloca la huella y el sistema le informa quién es, incluso sale una imagen de la cédula. Los cajeros tienen la posibilidad de verificar la línea de identidad y por ese servicio no esencial sí podemos cobrar, al igual que por certificaciones, esto genera alrededor de unos dos (2) millones de dólares por año que van a la Caja Central del Estado, y es lo que nos mantiene la fe en que en algún proyecto sobre la independencia presupuestaria, sería aprobado por la Asamblea Legislativa, pero igual, dependemos del presupuesto nacional, esto ha retrasado el desarrollo informático, lo ha hecho un poco lento.

Avances del Registro Civil como base para la protección de derechos y desarrollo

El Registro Civil se empieza a mostrar como una institución muy importante en el desarrollo de un país. De hecho, deberían o están conectados desde hace mucho tiempo compartiendo información con los INE, INEC o Institutos de Estadísticas, porque a partir de estas se generan políticas de Estado y muchas de estas se reflejan de datos demográficos; gran parte vienen de los datos que se recaban en el Registro, tal es el caso del reconocimiento de derechos para población LGTBI; en Costa Rica no somos los más avanzados, pero sí hemos adelantado; países como Uruguay o Argentina están en un top diez en esos temas. El matrimonio igualitario puede ser celebrado por notarios, ya que la Iglesia Católica no lo va a realizar, a la fecha tenemos inscritos unos 600 en un período de dos (2) años; y existe la posibilidad, por un asunto de identidad de género, de cambiar el nombre, procedimiento que se realiza directamente ante el Registro Civil.

Dentro de la venta de servicios contemplamos la reimpresión de cédulas. Si se me pierde este documento y se

vence dentro de siete (7) años, tengo la posibilidad de comprar una reimpresión, la cual me enviaran por **"Correos de Costa Rica"** a mi casa.

Alianzas estatales y privadas

Tenemos la plataforma de Servicio Institucional que entrega información en línea a las entidades del Estado que lo soliciten, además, de la posibilidad de venderla en línea, la información de acceso irrestricto (datos públicos), igual que la que publicamos a través del sitio Web, a empresas privadas. Una de las formas de no generar subregistro, o por lo menos de minimizarlo, es yendo a los sitios, al campo, anualmente, hacemos giras a donde la gente es de escasos recursos, a lugares alejados, a zonas fronterizas y a todas donde hay indígenas, vamos al menos dos (2) veces al año, con excepción de aquellas a las que tenemos que llegar en helicóptero. Entonces sí, cubrimos muy bien el tema del registro, digamos, se ralentiza, pero no dejamos de inscribir.

Otra cosa importante es que hemos hecho alianzas. Hay países que han pactado con otros para registrar, sobre todo en fronteras. Nosotros lo hicimos con Panamá, con su Registro Civil, se han realizado cerca de cuatro (4) o cinco (5) giras de atención en suelo costarricense, donde quien requería los servicios era la población panameña. Fuimos a ver si teníamos gente sin inscribir y pudimos constatar que el problema era que las personas no tenían identificación o un certificado de nacimiento, pero eran de origen panameño; firmamos un convenio y empezamos a entrar a suelo costarricense los dos (2) registros, en conjunto, teniendo como resultado solucionar o empatar la información que constaba en ambos, encontrando casos en los que se habían inscripto tanto en un país como en el otro. De ahí que,

no lo descubrimos, lo que se hizo fue verificar los datos, o sea, asegurarnos de que no se diera la doble inscripción.

En todo caso, a través de la ley de indígenas transfronterizos se facilitó mucho a los panameños para que pudieran obtener la nacionalidad costarricense, con sólo el hecho de tener dos años de ser de esta zona, puede otorgarse la nacionalidad.

Desde el 2001, existe la **"Ley de Paternidad Responsable"**, que le dio al Registro Civil la posibilidad de tramitar investigaciones de este tipo; es así como, en Costa Rica, desde que nace un niño en el hospital la madre puede solicitar que investiguen a **"Luis Bolaños"** para comprobar si es el papá, siempre que no sea hijo de matrimonio. En casos como estos, se dicta una resolución en la que se le da al hombre diez (10) días para aclarar si es el padre o requerir pruebas de ADN, se le comunica personalmente, si no se pronuncia sobre el asunto, implica reconocer, ya que existe una presunción de paternidad, igual que si no se presenta a la prueba de ADN, en caso de haberla solicitado, o se niega a su realización. La notificación se realiza a través de un programa denominado regionalización, en un plazo promedio de una semana y realizamos servicios a domicilio en igual tiempo; de hecho, hay momentos en que el nacimiento se produce hoy y mañana se está dictando la resolución de traslado, la cual se notifica, en algunos casos, el mismo día, para lugares que se encuentren cercanos a nuestras oficinas.

Con esta legislación se han facilitado los procesos de investigación en sede judicial, antes duraban hasta dos (2) años, y ahora en el Registro Civil están como en tres (3) meses.

Involucramiento y capacitación a los Registradores Auxiliares

Un Registrador auxiliar que no sea parte del personal del Registro Civil, para completar una declaración de nacimiento en un hospital, tiene que ser una persona de mucha confianza. La responsabilidad que hay sobre estos es inmensa, de ahí que, nos ocupamos de estar sensibilizando y capacitándolos.

Servicios en línea

Algunas de las estrategias son la entrega de datos en línea que sirven para la planificación del país; por eso tenemos la captura de nacimientos, matrimonios y defunciones se remite en esa modalidad, y de la misma manera, se envía la información al INEC.

Hay Registros Civiles mucho más avanzados. En Chile, por ejemplo, hay unos cajeros donde se pueden imprimir los certificados de nacimiento y no necesitan firma digital.

Para nosotros, en las inscripciones de nacimiento, matrimonio o defunción, lo importante es quién las declare, que sea un registrador, un notario, o un médico y que todos lo hagan en línea; a la hora de crear el asiento electrónico, se genera sin firma.

Parte de las soluciones de un registro, es mantener funcionarios en hospitales, en centros de salud. En nuestro país existe un número único de identificación, el cual es muy importante porque todo el aparato estatal y privado depende de ese número. O sea, yo soy 401300102 en cualquier lugar de la geografía nacional, es lo que me identifica realmente.

La interoperabilidad entre países y la creación de una gerencia para la atención permanente de poblaciones

vulnerables, demandó de un departamento dedicado al tema de giras a través del país, representa que con una regionalización de treinta y dos (32) oficinas que existen, se colocaron dieciocho (18) jóvenes en ellas, que poseen una motocicleta y los servicios se hacen en estas; así logramos bajar costos en cantidades muy importantes.

Los tres sistemas de declaración de matrimonios, defunciones y nacimientos, operan más o menos en esta forma: vienen dos (2) declarantes o los contrayentes ante un Registrador, éste llena el formulario en el sistema, se requiere rubricar para recolectarlos y, luego la impresión del acta no se hace en físico, sino que se envía al correo electrónico. El funcionario autoriza la inscripción de las firmas, si cumple con los parámetros establecidos, queda anotado inmediatamente con el clic.

Por último, y no menos importante, el Registro Civil en Costa Rica es el dueño, por llamarlo de alguna forma, del Padrón Nacional Electoral; cada solicitud o trámite de cédula de identidad aprobado genera un movimiento en este. De ahí que, mensualmente hacemos un corte y cinco (5) días después del fin de mes lo tenemos actualizado, está publicado, pero no es el que se utilizó para preparar la elección.

En octubre tuvimos cierre para la elección de febrero, teníamos un mes para tramitar los movimientos solicitados hasta el último día, el 6 de ese mes; generando, digamos en noviembre, cinco (5) días después el Padrón, al cierre de ese, fue el que se les dio a los partidos políticos para organizar las elecciones. En diciembre estábamos otra vez abriéndolo, porque el actualizado es el que se publica en la página Web y es el que utilizan las instituciones, el que descargan para sus sistemas. El hecho de mantener cerrado el Padrón lo que hacía era desactualizarlo, una persona que tramitó cédula en diciembre, visitó en enero

una institución y para la fecha no le coincidía el dato, porque se estaba obteniendo del Padrón con los movimientos a octubre. Por esta situación, lo que hicimos fue decir cuándo lo cerramos, y una vez esté listo el de la elección, se abre.

¿Cuáles son los desafíos en Costa Rica con el tema de la judicialización?

Con la promulgación de un nuevo Código Procesal de Familia nos dan la potestad legal de celebrar matrimonios, vamos a eso a partir de octubre. Están desjudicializando el reconocimiento de hijo de mujer casada; tres (3) personas están involucradas: **A.** la que se atribuye a la paternidad; **B.** el esposo que dice que no es el papá; más, **C.** la mamá que dice que el padre no es el del matrimonio, sino es el otro que está reconociendo; tendrán la posibilidad de inscribir de una vez al hijo con los apellidos que le corresponden, sin prueba de ADN; o sea, hasta ahí todo es buena fe, si hay alguna discusión posterior, sí se torna judicial.

A partir de octubre nos correspondería, además, la homologación de divorcios, hasta el momento, los que realizan los notarios tienen que ser confirmado por un juez civil, proceso que dura meses o hasta un año; luego esos trámites pasan al Registro Civil, de ahí que ya ese procedimiento no va a tener que ir a la vía judicial.

Uno de los retos para mí, porque esto Costa Rica debió haberlo realizado hace mucho tiempo, es la cédula digital. En este momento uno llega a un aula de una escuela y les pregunta a los niños **¿Quién tiene celular?**, y todos levantan la mano, de igual manera, este documento tiene que andar en el teléfono, o sea, debemos ir a la Identificación Digital, si ya diferenciamos por huella a las personas, casi se distinguen con facilidad. Por

ejemplo, en Argentina y Colombia, la poseen en este formato. Existe una App muy avanzada, más bien me extraña, por qué no está implementada, pero creo que todos los registros tenemos que ir a ese tipo de tecnologías.

Desafíos del Registro Civil en Latinoamérica

Rebeca Omaña Peñaloza.
Coordinadora del Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de los Estados Americanos.

Buenos días a todos. Muchísimas gracias a la Junta Central Electoral, a sus magistrados por la invitación, y a la EFEC, es siempre un placer para mí estar en la República Dominicana.

Para mí es básico empezar con decir que para ser ciudadanos el Estado tiene que reconocer que existimos y si no hay registro de nacimiento, el Estado no nos reconoce como ciudadanos. Somos personas, pero no podemos ejercer nuestros derechos y nuestras responsabilidades como ciudadanos. Siempre vamos a los datos de UNICEF y siempre vamos a los datos de niños menores de cinco años, porque son los datos que existen. Así que yo solamente voy a contextualizar que cuando hablamos de 6 % de subregistro, o más bien cuando hablamos de que hay 94 % de registro de nacimiento en la región, podríamos pensar, **¿qué significa eso en comparación con el mundo?**

Si vemos a América Latina y al Caribe en comparación con Asia del Sur, allí el registro de nacimiento está alrededor del 70 %. Si nos comparamos con África Subsahariana, allí el registro de nacimiento es apenas del 46 %. Diríamos que América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo con el mayor nivel de registro de nacimiento. Sin embargo, ese 6 % es preocupante porque ese 6 % no se ha movido. Desde el 2006 hasta ahora, bajamos de 3.2 millones de niños sin registro de nacimiento a 3 millones. Registramos en la región 200.000 niños, pero el 6 % no se movió. Lo que significa que siguen naciendo niños y niñas en

América Latina y el Caribe que no son registrados. La cifra entonces empieza a cambiar, la tenemos que mirar de otra manera y cuando pensamos en los adultos, la realidad es que no tenemos cifras sobre el subregistro de adultos en el mundo.

El Banco Mundial, sin embargo, tiene estimaciones de que hay más de 1,000,000.00 de personas que no tienen una identificación. En un mundo como este, donde la identificación es básica para tantos servicios, pensar que en el mundo tenemos 1,000,000.00 de personas sin identificación nos dice que los retos en todo el mundo y en nuestra región son todavía grandes.

Cuando hablamos de **¿quién no se registra?, ¿a quién no llega el sistema?, ¿a quién no llegan las autoridades?** El perfil no ha cambiado en los últimos cinco años. Por lo general, son hijos e hijas de madres que tienen muy poca o ninguna educación formal. Cuando tenemos madres que han terminado el bachillerato, el 80 % de sus hijos son registrados. Entonces, la educación es un elemento importante.

También son los niños y niñas que forman parte de grupos marginalizados, eso pueden ser grupos marginalizados, religiosos, pueden ser personas migrantes, pueden ser personas desplazadas. Hay una diferencia muy grande entre el registro de nacimiento en los habitantes de áreas urbanas y los habitantes de áreas rurales. Es una cuestión de geografía muy básica, pero no es allí solamente donde pasa, no es que los niños de áreas urbanas siempre son registrados.

En las áreas urbanas los niños que viven precisamente en las áreas marginales, en lo que se llaman conos urbanos, en algunas partes son muy pocos registrados, porque en ese sentido la urbanización se combina con otros factores, como los socioeconómicos o educativos. Y sin lugar a dudas, los niños y las niñas menos registrados son los de los hogares pobres. Cuando

yo les digo todas estas características, lo que quiero mostrarles es que no es solamente nosotros en los registros civiles y en los órganos de identificación, que tenemos que coordinar con las otras entidades del Estado, porque nosotros podemos acercar los servicios. Pero, **¿qué pasa con las personas que viven en pobreza?, ¿qué pasa con las madres que no son educadas?** Y allí empieza la necesidad de coordinación institucional. El dato importante, positivo en cuanto al perfil, es que, en todo el mundo, con muy contadas excepciones, no hay diferencia en las tasas de registro por sexo. Es decir, que las niñas y los niños se registran más o menos por igual y esto antes no era así. En algunos países y en algunas partes del mundo el subregistro de las niñas era extremadamente alto porque no se consideraba que una niña necesitaba existir para el Estado, porque una niña iba a llegar a una edad en que se iba a casar, iba a estar en el hogar, iba a tener hijos y nada más. Esto es un cambio importante que ha ocurrido a nivel mundial.

Hablabando del Objetivo 16 y de la Meta específica 16.9 y es muy importante que desde 2015 tengamos este objetivo, fue la primera vez que la identidad civil se incluyó en los objetivos de desarrollo. Esto tuvo un impacto muy positivo, principalmente en los recursos financieros, que empezaron a fluir hacia la identificación legal y en la coordinación entre los organismos internacionales a nivel mundial y también a nivel regional, en el caso de nosotros en la OEA.

También han existido ahora políticas mundiales para trabajar en los temas de identidad legal. El más importante es la agenda de Naciones Unidas para buscar la identidad legal para todos, que incluye a todas sus agencias. Los efectos de tener este objetivo específico se están viendo mucho más fuertemente en África, en los países de Asia y en el Pacífico, y esto es muy positivo para esas regiones, pero ha sido no tan bueno para

nosotros, porque lo que ha significado es que muchos de los recursos que estaban dedicados a América Latina y el Caribe, se hayan movido a otras regiones.

Hablando de las prácticas regionales exitosas, una de las más importantes es que todos los países de la región tienen algún tipo de registro hospitalario de nacimiento, y la idea del registro es **"mientras más rápido mejor, mientras más cerca, mejor"**. El tener algún tipo de registro hospitalario es la forma más exitosa para que tengamos lo más pronto posible al nacimiento dentro del sistema. Hay países que tienen oficinas de registro civil específicas dentro de los hospitales, hay otros donde los médicos hacen el registro de nacimiento, algunos los tienen en las ciudades grandes, otros los tienen en hospitales bastante pequeños, en lugares rurales. Lo importante es que la práctica se ha generalizado en la región y ha sido una de las más exitosas.

Lo segundo es la interoperabilidad tecnológica y el uso de números de identificación únicos; esto es muy importante. Hay países como Uruguay, donde el niño o la niña nace, tiene el número de identificación, pero no solamente lo identifica, sino que esto, va a otras entidades del Estado que inmediatamente pueden determinar si ese niño o niña necesita algún programa social de apoyo, ya sea por condición socioeconómica u otras características de su familia. Significa que entonces ese bebé recién nacido ya va a tener las protecciones y los servicios del Estado.

Un punto importantísimo ha sido la gratuidad del registro, cuando nosotros le tenemos que cobrar a alguien para que registre un nacimiento estamos poniendo fuego a que aumente el subregistro. La gratuidad ha sido un elemento muy importante; sin embargo, no en todas las ocasiones, no en todos los países tenemos la gratuidad de las actas de nacimiento. Y esto es muy importante, porque cuando ustedes van con cualquier familia a

buscar un servicio social, tienen que tener el acta. Si no hay interoperabilidad, si ustedes no pueden revisar en la computadora que esa persona está registrada y no tiene una copia del acta, entonces no pueden acceder a los servicios. El acta de nacimiento, las copias del acta, todavía allí, no tenemos la gratuidad total.

La importancia de los cambios en los registros para que se use la vía administrativa, tanto para el registro tardío de nacimiento como para las correcciones de los errores registrales. El tener procedimientos administrativos hace que el registro de nacimiento se facilite y que disminuya el subregistro.

Los desafíos de la región son amplios, son de diversa naturaleza. Hablábamos de ese 6 % de la región. Las proyecciones de UNICEF dicen que si todos los países de la región siguen de la misma manera, con la misma inversión, con la misma proyección, no vamos a llegar a la meta de un registro universal en 2030. Vamos a llegar tal vez a tener un 97 % de registro. Y bueno, ya no vamos a tener 3 millones, vamos a tener 1 millón y medio de niños; pero son 1 millón y medio de niños y de personas que no van a tener acceso a servicios ni a protección del Estado.

Entonces es importante pensar en eso, porque sobre todo ese último 3 % es el más difícil de registrar y es el más costoso, porque estamos hablando de las personas más vulnerables, estamos hablando de las personas que probablemente geográficamente están en las zonas más aisladas de nuestros países, estamos hablando probablemente de las personas que no solamente tienen subregistro de un niño o una niña, sino que hay subregistro intergeneracional.

Entonces ese 3 % que se ve poquito es probablemente el más difícil y donde nuestras instituciones tienen que tener mayor cantidad de políticas para poder alcanzarlos. Esto nos lleva a pensar que lo que debemos tener son políticas de inclusión

de poblaciones vulnerables. En el caso de las Américas, UNICEF identifica que hay que hacer un gran esfuerzo en las poblaciones indígenas.

Otro tipo de desafío tienen que ver con la tecnología, los desafíos de interconectividad. Hay todavía países de América Latina donde las oficinas de Registro Civil no están completamente interconectadas con la base de datos central. Y esto significa entonces que una persona va a la oficina, se registra, no podemos verificar que esa inscripción existe o no existe en la base de datos central, y eso también significa que para mucha gente la única manera que tiene de tener el respaldo del acta es volver a esa oficina, donde se registró el hecho vital. Y piensen en el contexto de América Latina, **¿cuántas personas son desplazados económicos dentro de sus propios países?**, personas que salen de sus comunidades rurales y van a los centros urbanos y el costo que significa para estas personas volver solamente para buscar una copia del acta de nacimiento.

También ocurre que tenemos una combinación de trámites, hay trámites digitales, manuales y mixtos; tenemos leyes, donde nos dice que la inscripción tiene que ser a mano. Tenemos procedimientos que dicen que no se puede usar una firma digital. Estos obviamente son desafíos para la región y la importancia de la interoperabilidad con otras instituciones del Estado. Porque la interoperabilidad nos ayuda a crear mejores políticas públicas, nos ayuda a ahorrar los recursos del Estado. Nos ayuda a verificar quiénes son las personas que necesitan los servicios del Estado, por ejemplo, a nivel de los de los planes sociales.

Un desafío interesante es el tema presupuestario. En el caso de Costa Rica, el presupuesto del Registro Civil es el que viene del presupuesto de la nación. Lo que pasa en la región es que hay otros registros que no tienen un presupuesto que venga de la administración pública y tienen que autogestionarse. Si

ustedes me preguntan cuál es el mejor modelo, probablemente no les puedo dar una respuesta. Costa Rica nos dice que el presupuesto viene del Estado, alguna modernización va más lenta, no pueden ir tan rápido porque no tienen tantos fondos. Lo que pasa cuando una institución se tiene que autofinanciar es que tiene que cobrar por todos los servicios. Porque, si no, **¿de dónde saca el presupuesto?** Y esto significa que el cobrar por todos los servicios puede afectar a las poblaciones más vulnerables en el acceso al registro de todos sus hechos vitales, no sólo el nacimiento.

Hablar de la pandemia después de dos años, cansa. Hemos hablado tanto de la pandemia, pero la pandemia tuvo un efecto importante, interesante en los registros civiles. Como ustedes saben, los registros civiles tuvieron que seguir funcionando porque las personas siguieron naciendo, lamentablemente siguieron muriendo y en números tan altos productos de la pandemia, entonces las oficinas tuvieron que seguir funcionando. Hay muchos elementos positivos que trajo la pandemia para los registros civiles, uno de ellos fue la inyección de presupuesto para crear principalmente servicios digitales, que tenían que ver con el registro de las defunciones y con la emisión de documentos de identidad. Porque los documentos de identidad se necesitaban para muchas de las ayudas sociales que los Estados estaban otorgando.

Entonces, aunque no se estaba esperando, hubo un influjo de fondos para ciertos registros para crear estos nuevos servicios. Sin embargo, las jornadas móviles se paralizaron en todos los países de la región. **¿Cuándo podremos volver a captar esos niños que no se registraron?** Tal vez cuando entren a la escuela. Pero hay que pensar cuánto tiempo y cuántos servicios y cuántos derechos no van a tener mientras no llegan a la edad escolar.

¿Cuál es la agenda para el futuro?, ¿cuál es la agenda que vemos desde la OEA y desde nuestra relación directa con los registros civiles? Definitivamente hay que trabajar con los servicios digitales y/o en línea, deberíamos tener plataformas, los ciudadanos deberían poder hacer procedimientos que empiezan y terminan digitalmente. No cosas que empiezan digitalmente, pero al final dice usted tiene que ir a la oficina porque sino, no facilitamos, solamente le damos la cita, pero igual tiene que venir a la oficina. No, estamos pensando en que tienen que haber servicios en línea que empiezan en línea y que terminan en línea. Pero no nos podemos olvidar de las personas que no tienen conectividad.

Entonces lo que tenemos que buscar son políticas públicas que nos ayuden en la interoperabilidad y en la preparación de herramientas tecnológicas, pero que no olvidan al que está en la zona más remota. También tenemos que impulsar el fortalecimiento institucional y la cooperación horizontal entre las entidades del Estado, entre los registros civiles de la región. Y tenemos que pensar siempre, y eso creo yo, que es el mensaje que dejo para ustedes, que el sistema de Registro Civil, al final nos da el documento fundacional. La partida de nacimiento es la fundación de nuestra vida, que en 100 años alguien sepa que nosotros nacimos, teníamos un nombre, unos padres, una familia, aspiraciones, y que anhelabamos ser felices. Sin el registro de nacimiento podemos estar aquí, podemos morir mañana y el Estado nunca supo que estuvimos, y nunca aprovechó nuestras potencialidades.

Preguntas y Respuestas

Moderadora Rhina Díaz: Vamos a iniciar con la magistrada Dolores Fernández. Le preguntan: Si todos los niños declarados y nacidos de un matrimonio con un dominicano tienen derecho a la nacionalidad. **¿Qué pasa si por prueba de ADN se demuestra que no es hijo del dominicano?**

Dolores Fernández Sánchez: Ustedes recuerdan que hablamos de la prueba de ADN. Yo creo que es importante destacar lo siguiente, nosotros tenemos un compromiso con el saneamiento del Registro Civil, con el rescate del Registro Civil. Lo primero que nosotros tenemos la Ley 136-03, de Niños, Niñas y Adolescentes, en lo que tiene que ver con la filiación, hay un artículo ahí que habla de que tú tienes el derecho del reconocimiento que tú tienes que hacerlo, independientemente de la situación jurídica de los padres, pero en este caso me habla del matrimonio.

También nosotros tenemos situación con el Código Civil, cuando habla que los hijos nacidos dentro del matrimonio se reputan en verdad hijos del esposo. Sin embargo, nosotros tenemos en nuestro ordenamiento jurídico lo que es la impugnación de filiación. Este es un tema que a diario va a Registro Civil, si con una prueba científica, generalmente cuando sucede eso muchas veces van a los tribunales y ya hay sentencia que dicen que no es tu hijo si no es tu hijo.

Son temas de Derecho de Familia muy especiales, que nosotros, los que hemos sido Oficiales del Estado Civil, lo manejamos generalmente con mucha discreción, porque los Oficiales del Estado Civil muchas veces somos sacerdotes.

Yo tuve la oportunidad de tener en mis manos pruebas de ADN donde decía que ese señor casado, verdad no era el padre. Cuando tenemos un gran desafío con este tema en el registro que una mujer casada tiene una relación con una persona que no es su esposo. Anteriormente, cuando no existía una sentencia de un Tribunal de Primera Instancia, había problema para el registro.

Pero ustedes recuerdan cuando comenzamos que todo niño tiene el derecho a ser reconocido, tener su nombre. La Constitución habla, de reconocimiento, apellidos y todo lo concerniente a la vida integral en familia de ese niño.

La Junta Central Electoral, por el choque del Código Civil y la Ley 136, resulta que la declaración en primera fase es con la madre y luego el reconocimiento judicial en el Tribunal de Niños, Niña y Adolescentes, muchas veces en el Tribunal de Primera Instancia hay autores y en la comunidad jurídica que dicen que el artículo 136 protege el derecho superior del niño. Pero ya estas cosas van a quedar subsanada en el proyecto de la Ley Orgánica del Estado Civil.

Moderadora Rhina Díaz: Tenemos una pregunta para nuestro panelista Luis Antonio Bolaños. **¿Qué son los Legisladores Auxiliares en los hospitales? Es decir, ¿cómo funcionan? ¿Qué diferencia hay entre un registro y otro?**

Luis Antonio Bolaños: Ninguna. Vamos a ver, la diferencia tiene que ver con el tema de la prueba que tendría que aportar una persona que sale del hospital, que no hizo la declaración en el hospital y que se presenta a alguna oficina del registro a registrar a su hijo. En ese caso tiene que presentarse con un certificado emitido por básicamente los jefes de las oficinas de admisión de los hospitales.

El Registrador Auxiliar en el hospital verifica la información en librito de salud y con viendo el chiquito, digamos, al lado de su madre. Y con el libro, con sólo eso hace la declaración. Les decía que no es necesario parte médico. Ante el Registrador comparece la mamá del chiquito y ella firma y firma el registrador, y eso es todo lo que se necesita para hacer una inscripción. La prueba, entonces, depende de si salió del hospital.

Moderadora Rhina Díaz: Señor Bolaños, **¿tienen ustedes el 98 % de nacimiento en los hospitales y registrados en los hospitales?**

Luis Antonio Bolaños: En línea el 98 %, no por los filtros que hay. Vamos a poner el ejemplo de la mamá que declara su hijo como soltera y no es soltera, entonces eso el sistema lo va a detener y va a decir no, ese chiquito no puede quedar inscrito con mi hijo, sólo de ella. Y en los hospitales privados todavía no hemos incursionado con nacimiento en línea. Nacimiento en línea es sólo para nuestros funcionarios, sólo en los hospitales públicos vamos a modificar, por ejemplo, matrimonio en este momento está para los notarios y lo estamos desarrollando para que sirva para los sacerdotes también y para los notarios, y estamos desarrollando uno para ahora que vamos a casar en el Registro

Civil, pero de momento el 98 % no se registra en línea, se registra una cantidad importante, tal vez un 50 % de los nacimientos ocurridos en este momento en el país.

Moderadora Rhina Díaz: Pregunta a nuestra señora Rebeca Omaña: En algunos países el Registro Civil es independiente del Padrón electoral. **¿Cuáles son las ventajas o desventajas de que un órgano autónomo concentre en su poder el Padrón Electoral y el Registro Civil?**

Rebeca Omaña: La región es diversa en todo sentido. América Latina tiene todos los marcos institucionales que tenemos como instituciones donde el Registro Civil, como aquí dependen del órgano electoral.

Tenemos instituciones donde el Registro Civil y la identificación están en una institución que es autónoma y tenemos otros modelos donde el Registro Civil es una institución y la identificación está a manos de otra institución que también es autónoma.

Entonces, **¿cuál es el mejor modelo?** Yo creo que el mejor modelo es el que se adapte al país, siempre y cuando responda a los principios internacionales, siempre y cuando exista la coordinación interinstitucional. Sobre todo si la responsabilidad está en manos de más de una institución. Hay varios análisis que ha hecho el BID, por ejemplo, sobre los marcos institucionales y siempre llegamos a esa conclusión.

La diversidad existe, lo importante es que existan los mecanismos en el marco institucional, que se dé el Estado para que se cumpla con los derechos y con las protecciones de todas las personas.

PANEL V

"Reforma Electoral en República Dominicana: Propuestas para el Fortalecimiento de la Democracia"

Términos de Referencia

El adecuado funcionamiento de los sistemas electorales es una garantía para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia; es por ello que estos sistemas se han estructurado en base a unos componentes lógicos que obedecen a una realidad sistémica, uno de ellos es el ciclo electoral. En el ámbito de la doctrina electoral especializada, la idea del ciclo electoral ha permitido desarrollar, por lo menos, dos tipos de herramientas: 1) de planeación y el seguimiento para observadores electorales, agencias e instituciones de asistencia electoral, y autoridades electorales; y; 2) la evaluación de los niveles de la calidad de la democracia o la integridad electoral.

En cuanto al primero de estos elementos, es decir, la planeación, es la primera fase que debe ser tomada en cuenta y analizada por las autoridades electorales y la misma comprende otros aspectos como la evaluación del marco normativo. La revisión de las normas que atañan a los sistemas electorales es de suma importancia, toda vez que, en ese proceso se pueden determinar los elementos que funcionan adecuadamente y analizar aquellos que necesitan ser fortalecidos, a través de un proceso de modificación.

La Constitución de la República Dominicana le reserva facultades especiales a ciertos poderes y órganos constitucionales del Estado para incidir de forma activa en la formación de las leyes, siendo uno de ellos la Junta Central Electoral, de conformidad con el artículo 96 del Pacto Fundamental. En esas atenciones, se procedió a realizar un proceso de evaluación y diagnóstico post electoral de las principales leyes que rigen esta materia.

La referida evaluación se enfocó en las dos normas que rigen, principalmente, el sistema electoral dominicano: **i)** la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral; y **ii)** la Ley 33-18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, en razón de que la garantía de su cumplimiento recae sobre la administración electoral en sede de la Junta Central Electoral.

Hirayda Fernández Guzmán.
Miembro Suplente de la Junta Central Electoral.

"Estamos convencidos de que República Dominicana necesita crear un nuevo marco legal que garantice y consolide nuestra democracia prescribiendo reglas claras y principios éticos, capaces de promover y ejercitar los principios de legalidad, certeza y transparencia en el ejercicio político".

Moderadora

Hirayda Fernández Guzmán
Miembro Suplente de la Junta Central Electoral

Panelistas

1

Samir Chami Isa

Miembro Titular de la Junta Central Electoral:
"Fundamentos y tópicos relevantes de la propuesta de modificación de la Ley 33 -18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y la Ley 15 -19, Orgánica de Régimen Electoral".

2

Salvador Romero Ballivián

Expresidente del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia
"El financiamiento político en ocasión de las reformas electorales: controles y sanciones".

3

Lourdes González Prieto
Directora de País para El Salvador y Guatemala
de la Fundación Internacional para
Sistemas Electorales (IFES):
"Desafíos las reformas electorales en Latinoamérica: aportes de IFES".

Fundamentos y tópicos relevantes de la propuesta de modificación de la Ley 33 -18, de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, y la Ley 15 -19, Orgánica de Régimen Electoral

Samir Chami Isa.
Miembro Titular de la
Junta Central Electoral.

Muy buenos días a todos y todas. A las personas que nos ven a través de las distintas plataformas digitales, institucionales y medios de comunicación, en el país y también en el exterior. Ante todo, deseo iniciar estas palabras agradeciéndole a Dios por la presencia de todos y todas ustedes, que muestran el compromiso patrio del ejercicio de ciudadanía política, construyendo puentes para fortalecer la democracia deliberativa, pues, su presencia simboliza interés en el quehacer institucional.

A través de la presente disertación, intitulada: "Reforma Electoral en República Dominicana: propuestas para el fortalecimiento de la democracia" abordaré, como sugiere su propio título, las propuestas de reforma elaboradas y presentadas por la Junta Central Electoral, en torno a las cuales el órgano de administración electoral consideró necesario y oportuno iniciar, de forma temprana, el proceso de discusión, actualización y adecuación del marco normativo del sistema electoral.

Esto así, en consonancia con las buenas prácticas que sugieren que las reformas electorales -cualquiera que sea su naturaleza y alcance-, han de ser oportunas, a los fines de que los aspectos reformados puedan tener tiempo suficiente para ser de conocimiento de los actores generando predictibilidad

legal; antelación suficiente para que se pueda dictar el marco reglamentario complementario que requieran las reformas electorales; y que haya claridad respecto a las garantías sustantivas y procesales para que sean ejercitados los derechos políticos-electorales.

Por ello y para fortalecer la democracia deliberativa, ha habido un proceso abierto de discusión que, al momento en el que pronuncio estas palabras, ha tenido diferentes fases. A saber:

1. En fecha dieciséis (16) de diciembre de dos mil veinte (2020), a menos de un mes de la nueva composición Plenaria de la Junta Central Electoral, su Pleno designó una Comisión Especial a la que le encomendó los trabajos de análisis, modificación y adecuación de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, la cual estuvo bajo mi coordinación.

   Integrada, además, por un equipo multidisciplinario.

2. La Comisión, conjuntamente con el Pleno, las secretarías de juntas electorales, directores y directoras del órgano y funcionarios de diferentes áreas, elaboraron un proyecto integral de reforma. Las reformas fueron presentadas a los actores políticos, ciudadanía dominicana y sociedad civil, en fecha veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiuno (2021), a través de un documento sustantivo que contiene, por primera vez en la historia del ejercicio de la facultad legislativa en materia electoral atribuido por el Constituyente a la Junta Central Electoral, las motivaciones que condujeron al órgano a sugerir las modificaciones que presentó. Ello con una doble finalidad:

2.1. Desarrollar un rol pedagógico que permita por parte de la academia, los y las periodistas, ciudadanía dominicana, organizaciones políticas y distintos órganos que componen el poder público, conocer las normas que regulan el proceso electoral, consintiendo que se pueda profundizar en el debate público las implicaciones de las regulaciones vigentes y propuestas de modificación formuladas; y,

2.2. A consecuencia de lo anterior, profundizar e interiorizar en la ciudadanía un rol activo, haciendo que las normas electorales le sean cercanas y claras, pues la legitimidad de cualquier institución reside en la confianza que en ella detentan los ciudadanos y ciudadanas que integran la sociedad en la que las instituciones despliegan sus competencias.

3. Posteriormente y tras considerarse como una prioridad del Estado dominicano la reforma electoral se conformó la **"Mesa de Diálogo por las Reformas"**.

- Temática Electoral" coordinada por el Consejo Económico y Social (CES) y la Junta Central Electoral. Los actores de la Mesa son las organizaciones políticas y diversos sectores de la sociedad civil. Esta tuvo su primera reunión en fecha once (11) de enero de dos mil veintidós (2022) y a la fecha se han celebrado siete reuniones, la última el pasado martes veintiséis (26) de abril y la próxima será el doce (12) de mayo.

4. En el curso del antedicho proceso fue habilitada una plataforma digital de consulta, a través de la cual la ciudadanía dominicana podía presentar observaciones, sugerencias y/o dudas respecto a las propuestas de reformas formuladas por el órgano de administración electoral[1]. Además, se recibieron las propuestas de las organizaciones políticas, de entidades

como la Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS); de los sectores empresarial, económico, laboral y social de República Dominicana, en torno a las cuales la Junta Central Electoral elaboró un documento consolidado que está siendo discutido en la Mesa del Diálogo, que dé cuenta de los consensos y disensos a los que se arribe.

5. En fecha cinco (5) de abril de dos mil veintidós (2022), transcurridos más de siete (7) meses de la presentación general del Anteproyecto de Reforma, el Pleno de la Junta Central Electoral -en ejercicio de la iniciativa legislativa que le confiere la Constitución dominicana- depositó ante la Asamblea Legislativa, en manos de su Cámara Alta: El Senado de la República, las propuestas de modificación, en proyectos separados, de la Ley 33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos y 15-19, Orgánica de Régimen Electoral. Ello dada la necesidad de que sean aprobados en la primera legislatura de 2022 de cara a la celebración de los comicios de dos mil veinticuatro (2024), que requiere -se insiste- que contemos con un andamiaje jurídico-electoral armónico, que genere seguridad jurídica; que represente a la sociedad dominicana y sus actores, pero, sobre todo, que garantice elecciones libres, transparentes, equitativas y justas.

Estos esfuerzos y particular esquema de trabajo que se ha llevado a cabo, es porque la reforma electoral no se trata de un proceso en el que impera únicamente la visión de la Junta Central Electoral, sino que se ha querido que sea un trabajo colectivo en el que se ha involucrado a toda la comunidad política, a la academia, a los y las periodistas, al órgano que ejerce la función jurisdiccional de la materia electoral, a órganos de observación

[1] Para consulta, véase https://ces.gob.do/index.php/electoral.

electoral, al empresariado, al sector laboral y social, los que han participado activamente, porque la democracia es un asunto que nos atañe a todos como nación.

La jornada electoral, y las actividades del calendario electoral que la preceden, es en las que se van analizando, reglamentando y ejecutando las disposiciones normativas del sistema. En el curso del proceso se manifiestan las inconsistencias de las que pudiera adolecer; las actualizaciones que se requieren para tener cuerpos legislativos armónicos; las modificaciones que se pudieran sugerir para responder a nuevos esquemas u objetivos políticos-electorales del Estado; la normativa que debe adoptarse de cara a un Estado social, democrático y de derecho desde donde el sistema electoral debe aportar transparencia en la entrega y fiscalización de fondos; equidad e igualdad entre los contendientes; certeza electoral y diseños de nuevas estrategias políticas para ampliar el catálogo de derechos de los actores del sistema político.

Es decir, la necesidad de una reforma no es antojadiza o aislada; es orgánica: nace de lo que la experiencia electoral pone de relieve que es necesario adoptar, instituir, modificar o eliminar. Por ello el proceso de reforma implica que se incorporen nuevas y mejores prácticas; soluciones que hagan posible un ejercicio efectivo de los derechos políticos de la ciudadanía, la militancia partidista y de las organizaciones políticas.

El análisis, evaluación, actualización y perfeccionamiento de los sistemas electorales -entendiendo el perfeccionamiento no en la literalidad de su significado; es decir, no como equivalente de **"perfecto"** sino como el que responde a las necesidades sociales y políticas del Estado dominicano- conlleva un importante involucramiento de los órganos e instituciones encargados de la función electoral. Por ello, la Junta Central Elec-

toral, a través del Pleno de miembros que la integran, luego de haber analizado una serie de aspectos que atañen a las principales leyes de la materia, consideró que los mismos requerían ser actualizados, armonizados y adecuados.

Este proceso de reforma tiene diferentes objetivos, entre ellos: **(i)** seguir fortaleciendo el sistema de partidos políticos; **(ii)** garantizar los derechos de la militancia de estas organizaciones; **(iii)** facilitar el acceso a la administración electoral; **(iv)** delinear las competencias del órgano administrativo; **(v)** consolidar la transparencia; la seguridad jurídica y el uso responsable de los recursos, tanto a nivel institucional como de los actores que reciben recursos del Estado a través del financiamiento político público.

El referido proceso de reforma le ha permitido tener al órgano administrativo electoral un diagnóstico postelectoral sobre las fortalezas y debilidades de las leyes que integran el sistema jurídico electoral, en tanto se han observado y analizado:

1. Sentencias que impactan el sistema electoral dictadas por los distintos órganos jurisdiccionales con competencia en la materia, en ejercicio de control de legalidad y juridicidad; y, en otros casos, de control difuso o concentrado de constitucionalidad.

2. Los Informes emitidos por la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) en la República Dominicana a propósito de los tres (3) procesos electorales de dos mil veinte (2020).

3. Informes emitidos por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) sobre el Sistema Electoral Dominicano en Perspectiva Comparada; el Financiamiento Político en República Dominicana y la Compra de Votos en la República Dominicana.

4. Las observaciones a las leyes electorales realizadas por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) en el marco del acuerdo de cooperación suscrito entre éste y la Junta Central Electoral (JCE) en fecha doce (12) de enero de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual IFES se comprometía a apoyar a la JCE a **"[t]rabajar con partes interesadas clave con el propósito de identificar las barreras para las personas con discapacidad en el proceso electoral de 2020 y trabajar para resolver las barreras identificadas"** en aras de propiciar igualdad e inclusión a favor de las personas con discapacidad en cada uno de los procesos electorales que esta Junta Central Electoral organice, reglamente y administre.

Vale decir que el diseño actual del sistema electoral dominicano, producto de la reforma constitucional de 2010, reafirmó la naturaleza jurídica de la Junta Central Electoral, en tanto órgano extra-poder; consagró como principios esenciales la libertad y equidad en el desarrollo de las campañas y la transparencia en la distribución, utilización y fiscalización del financiamiento político.

Asimismo, se les dió rango constitucional a las organizaciones políticas, expresando en torno a tales el Tribunal Constitucional[2] que constituyen […] un espacio de participación de los ciudadanos en los procesos democráticos donde los integrantes manifiestan su voluntad en la construcción de propósitos comunes, convirtiéndose de esta manera en el mecanismo institucional para acceder mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular y desde allí servir al interés nacional, el bienestar colectivo y el desarrollo de la sociedad, además se creó un órgano jurisdiccional para lo contencioso electoral, esto es el Tribunal Superior Electoral (TSE), estrenándonos con un sistema mixto de la función electoral, es decir, con dos órganos

[2] República Dominicana. Tribunal Constitucional, sentencia TC/0006/14 de fecha catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014).

constitucionales autónomos cuyas atribuciones administrativas y jurisdiccionales se encuentran divididas, conformando el Poder Electoral. La Junta Central Electoral, reconoce y valora como positivo el avance normativo que ha tenido el sistema electoral con la entrada en vigencia de dos leyes nuevas en los años 2018 y 2019, que supuso una esquematización y estructuración distinta de las prácticas, logísticas, reglamentación, administración y judicialización electoral. Sin embargo, es necesario que, de cara a los próximos procesos, sean modificados o agregados algunos elementos que permitan que las elecciones se realicen en condiciones óptimas y conforme a los principios, reglas y valores democráticos.

Al respecto, las propuestas presentadas por la Junta Central Electoral impactan el corazón del sistema electoral, mismas que nos enorgullece decir, poseen un abordaje integral y sistémico, a los fines de no producir disparidades o incompatibilidades que se traduzcan, en la práctica, en principios o normas incongruentes, que generen inseguridad jurídica e incertidumbre en los actores, perjudicando la integridad del proceso, los principios constitucionales de elecciones libres, equitativas y transparentes que es, a fin de cuentas, vulnerar los derechos políticos electorales de cada ciudadano y ciudadana dominicana que apuesta a la consolidación de la República Dominicana, como un Estado social, democrático y de derecho.

Por ello, se han considerado todas las sentencias emitidas por el TSE, Tribunal Constitucional y Tribunal Superior Administrativo, que impactaron temas nodales del sistema, como la forma en la que se estructura la lista de los diputados electos en el exterior para que en las elecciones de 2024, estas sean cerradas y desbloqueadas con voto preferencial[3]. Los niveles de elección que, en lo adelante, estarán fragmentados o dividi-

dos en: nivel de regidurías, vocalías, alcaldías y subdirecciones distritales, ya no siendo únicamente **"nivel municipal"**, en virtud de ello se armoniza el régimen de las alianzas y coaliciones, permitiendo que las organizaciones políticas puedan aliarse en una misma demarcación con otras organizaciones políticas en esos diferentes niveles de elección[4].

Se delinea la aplicación del porcentaje de candidaturas que tiene derecho cada organización política a reservarse[5]; se modifican las disposiciones relativas a la publicidad en medios, permitiendo que sea por televisión y radio en precampaña, derecho que había sido suprimido por la ley[6]. Se fortalecen las competencias del TSE, modificando disposiciones en aras de garantizar que las actuaciones de la administración electoral sean sometidas al control de legalidad y juridicidad[7]; en tanto, se propone que las decisiones dictadas por la Junta Central Electoral (JCE), en el marco del conocimiento de propuestas de candidaturas, puedan ser impugnadas ante el TSE, al igual que la decisión de aprobación o rechazo de pacto de fusión, alianza o coalición, decisiones que la ley vigente sólo dispone que estén sometidas a control en sede administrativa, vulnerando el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Esta última propuesta coadyuva a la par con la construcción de un concepto de lo **"contencioso electoral"**, lo que resulta transversal dado el dispendio competencial entre el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal Superior Administrativo (por sentencias del Tribunal Constitucional) en una misma materia. Este concepto [el de contencioso electoral] se aborda también en la propuesta de que la decisión dictada por la Junta Central Elec-

[3] República Dominicana, Tribunal Constitucional; sentencia TC/0482/20, de fecha veintinueve (29) días de diciembre de dos mil veinte (2020).
[4] República Dominicana, Tribunal Constitucional; sentencia TC/0462/20.
[5] República Dominicana, Tribunal Superior Electoral; sentencia TSE/027/2019.
[6] República Dominicana, Tribunal Constitucional; sentencia TC/0052/22.
[7] Véase, por ejemplo, sentencia TC/0282/17 dictada por el Tribunal Constitucional dominicano.

toral en el marco del registro de una nueva organización política, sean impugnadas ante el TSE, que es el órgano natural en tanto en lo **"contencioso electoral",** se debe ventilar toda aquella controversia en la que se discutan o pongan en pugna derechos político-electorales.

Todo lo anterior se ha realizado en un esfuerzo de propiciar certeza y seguridad jurídica a los actores del sistema, esto es a las organizaciones políticas, los afiliados y afiliadas a las organizaciones políticas, a los ciudadanos y ciudadanas dominicanas, a través de normas claras, eliminando las antinomias o contradicciones normativas y procurando la homogeneidad entre las disposiciones intranorma; es decir, en el interior de cada ley, así como en su análisis conjunto, de modo que los preceptos legislativos que rigen el proceso electoral, tales como paridad de género, porciento de reservas de candidaturas, competencia del órgano administrativo y jurisdiccional, plazos, infracciones y sanciones estén claramente establecidos.

Las modificaciones sugeridas impactan o sus implicaciones residen en 12 espectros principales, para tener la legislación electoral que merecemos: actualizada, moderna, integral e incluyente, los cuales, por razones de tiempo, enunciaré de forma sucinta:

1. Garantizar la equidad e igualdad formal y material entre los ciudadanos y las ciudadanas dominicanas, poniendo a cargo de las organizaciones políticas el impulso de la formación de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad y la obligación de incorporar programas de formación cívica para personas con discapacidad, y respecto a ellas la garantía de que ejerciten su voto de forma universal, personal, directo, libre y secreto.
2. Fortalecer el pluralismo político, en tanto se plantea:

2.1. Que las organizaciones políticas de nuevo reconocimiento accedan a la contribución económica del Estado y, a la par, se fortalecen los requisitos para que estas obtengan su registro, disponiendo que los ciudadanos que asientan con sus firmas a la formación de una nueva organización política sean afiliados a esta, a diferencia de la normativa vigente que no exigía filiación alguna, lo que implica a su vez la protección y del derecho a la asociación política;

2.2. Variación del plazo de registro que permita a las organizaciones de nuevo reconocimiento contender en el proceso electoral en condiciones de igualdad; y,

2.3. El diseño de un nuevo esquema normativo que admita que los partidos minoritarios obtengan escaños de diputados nacional por acumulación de votos, permitiendo que tal asignación cumpla el fin constitucionalmente previsto, esto es que se agencien en favor de organizaciones con menor fuerza electoral, pero con un importante respaldo ciudadano nacional.

3. Contribuir al fortalecimiento del principio de democracia interna, en tanto se propone que las organizaciones políticas deban renovar sus estructuras internas de conformidad con sus estatutos, sin que exceda un período de cuatro (4) años y, en aras de propiciar la transparencia, se propone el depósito periódico de sus actuaciones por ante la Junta Central Electoral, so pena de que no se asigne en su favor el presupuesto político público al que tuvieren derecho, hasta tanto cumpla con la obligación legal prevista; eduquen a la militancia partidista con perspectiva de género; que los órganos de dirección intrapartidarios se integren de conformidad con el principio de paridad de género.

4. Propiciar certeza y seguridad jurídica a los actores del sistema, esto es a las organizaciones políticas, los afiliados y afiliadas a las organizaciones políticas, a los ciudadanos y ciudadanas dominicanas, a través de normas claras, eliminando las antinomias o contradicciones normativas y procurando la homogeneidad entre las disposiciones intranorma, es decir, en el interior de cada ley, así como en su análisis conjunto, de modo que los preceptos legislativos que rigen el proceso electoral, tales como paridad de género, porciento de reservas de candidaturas, competencia del órgano administrativo y jurisdiccional, plazos, infracciones y sanciones estén claramente establecidos.

5. Delinear el marco de atribuciones de la Junta Central Electoral (JCE) en los aspectos de su competencia, estableciendo decisiones que debe dictar y el plazo para ello, en apego a la garantía del principio de democracia interna y autodeterminación, en respeto del calendario electoral, lo que redunda en previsibilidad y certeza, tales como: obligación de emitir acto administrativo que admita o rechace las listas de reservas de candidatura así como el plazo en que deberá hacerlo; plazo para dictar la proclama que declara abierto el período de precampaña y campaña.

6. Pragmatizar el principio constitucional de equidad en la contienda electoral, que se erige como un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en un proceso electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado, a través de:

6.1. Un nuevo diseño de financiamiento político que incluya una distribución de los recursos económicos del Estado a las organizaciones políticas por su fuerza electoral, esto es por cada voto obtenido, eliminando los umbrales actuales que constituyen una distorsión del modelo de fuerza electoral y, además, incluyendo un porcentaje de treinta (30) por ciento distribuido en partes iguales entre todos los partidos políticos que conserven personalidad jurídica -indistintamente de su fuerza electoral, y aquellos partidos políticos de nuevo reconocimiento; y,

6.2. Disminución de los topes de gastos de precampaña de un 75 % de los montos vigentes que la ley permite gastar para cada una de las posiciones de elección popular; y los topes de gastos de campaña en un 65 %, instituidos en los artículos 42 de la Ley 33-18 y 204 de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral, respectivamente, a la par se incluye el régimen de fiscalización y las correspondientes sanciones a la violación de los topes de gastos o no presentación de informe de ingresos y egresos por parte de precandidatos, precandidatas, candidatos, candidatas y organizaciones políticas.

7. Garantizar a favor de los ciudadanos y ciudadanas el ejercicio de un voto informado, imponiendo la obligación a cargo de los precandidatos, candidatos y organizaciones políticas, la presentación periódica de informes de ingresos y egresos, lo que permitirá a su vez la fiscalización de tales, por parte de la Junta Central Electoral; así como la institución de la organización obligatoria de debates por la Junta Central Electoral a nivel presidencial.

7.1. Se aclara, lo que se propone que sea obligatorio no es que los candidatos y candidatas presidenciales participen en el debate, sino que la Junta Central Electoral lo organice. Es decir, en cualquier caso, es una obligación a cargo del órgano administrativo. Ello, en tanto debatir en el nivel presidencial, no es un requisito para registrar una candidatura. Al momento en que serían convocados por la JCE ya son candidatos. Tampoco se propone sancionarlos por no participar, esto significa que no participar no se traducirá en la nulidad o cancelación de la candidatura respectiva. Lo que se propone, se insiste, es la obligatoriedad a cargo del órgano electoral de organizar debates en ese nivel de elección, debiendo convocar a todas las organizaciones políticas que postulen candidatos presidenciales.

8. Variación de la cuota de proporción de género por el principio de paridad de género que está acompañada de: **(i)** modificación de las listas para que sean cerradas y bloqueadas; **(ii)** establecer un orden de encabezamiento de manera que un 50 % de las listas sean encabezadas por mujeres y el otro 50 % por hombres, instituyendo de este modo -por primera vez- la paridad horizontal en estas candidaturas plurinominales; **(iii)** establecer la obligación de registrar candidaturas titulares y suplentes del mismo género para evitar sustituciones que burlen la paridad; **(iv)** la obligación a cargo de los partidos de que la sustitución de aquellas candidaturas electas sin suplentes sólo pueda ser por una persona del mismo género; **(v)** instituir a cargo de los partidos la obligación de destinar un porcentaje de su financiamiento público a la capacitación y promoción de candidaturas de mujeres; **(vi)** disponer el principio de paridad vertical, esto es que las listas de candidaturas cerradas y bloqueadas en distritos plurinominales sean pre-

sentadas en modo **"cebra"** alternando de forma secuencial hombres y mujeres en el nivel de regidurías, vocalías, diputado nacional por acumulación de votos y representantes ante parlamentos internacionales; **(vii)** crear un marco legal que establezca la capacitación obligatoria en género y violencia de género; y, **(viii)** tipificar y sancionar la violencia política de género.

9. Fortalecimiento de la logística administrativa electoral de cara a la jornada electoral, en tanto se propone el establecimiento de listas cerradas y bloqueadas para los distritos plurinominales de regidurías y vocalías; actualización del padrón en el exterior después de intervenido cada proceso electoral; y se modifican aspectos relativos a la capacitación de miembros de colegios electorales.

10. Nuevo esquema conceptual de alianza o coalición; la creación de nuevos niveles de elección y otras modalidades de alianza o coalición como forma de vinculación temporal de las organizaciones políticas.

11. Estructura de nueva de plazos, modificando la esfera de duración de distintas fases del proceso electoral, en tanto se propone la regulación de los plazos de precampaña y campaña, lo que a su vez impacta en los plazos de:

11.1. El depósito de la lista de precandidatos y precandidatas; candidatos y candidatas por ante la Junta Central Electoral;
11.2. Modificación del período en el que podrán efectuarse los métodos de selección interna de candidatos;

11.3. Variación del período en el que habrán de depositarse los pactos de alianza o coalición.

12. Un rediseño de las infracciones administrativas, penales y criminales, modificación en su tipificación y sanción, inserción de nuevos tipos penales y supresión por ambigüedad, repetición o falta de precisión legal de otros tipos penales, así como delineación competencial para el conocimiento, instrucción y decisión de tales.

Dicho lo anterior, hay aspectos sobre los cuales, dada su relevancia y el impacto de la propuesta de modificación intervenida, pues, en muchos casos, se ha transformado la génesis de la norma vigente o se han incorporado nuevas que varían sustancialmente el sistema electoral; hemos querido abordar de forma, si se quiere, más extensa las sugerencias en torno a: el financiamiento político público; la paridad de género; y los mecanismos para suplir la vacancia en el Congreso, pues, tales reformas pueden tener importantes consecuencias.

Financiamiento político público

La OEA precisó que en lo que atañe a la contribución estatal a las organizaciones políticas, la actual ley de régimen electoral no precisa el procedimiento mediante el cual se computa la partida presupuestaria asignada a los partidos, a diferencia de lo establecido en la normativa anterior, específicamente en el artículo 49 de la derogada Ley Electoral 275-97. Esto genera imprevisibilidad y podría dar cabida a una eventual discrecionalidad al momento de asignar recursos, de ahí que se recomienda la inclu-

sión de la partida presupuestaria, de conformidad con la disposición contenida en la derogada Ley Electoral, que será consignada en el Presupuesto General de la Nación y Ley de Gastos Públicos estará constituida por un fondo equivalente al medio por ciento (1/2 %) de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento (1/4 %) en los años que no haya elecciones generales, de conformidad a lo propuesto en el artículo 59 de la Ley 33-18.

En cuanto a la distribución del financiamiento público, la República Dominicana, en su momento estuvo entre los países que se encontraban clasificados en la distribución de los fondos de manera proporcional conforme a la fuerza electoral, sin embargo, en la actualidad nos rige una clasificación *sui géneris* en la que las organizaciones políticas, conforme a su fuerza electoral, son categorizadas en 3 niveles, creando desigualdad, además de que puede y tiende a: **a)** generar tensiones políticas entre partidos afectados; **b)** motivar la proliferación artificial de partidos políticos sin respaldo social; y **c)** erosionar la competencia democrática por la vía de una influencia excesiva del dinero en la actividad política .

Por lo referido, somos de opinión de que debe modificarse el actual sistema de distribución de tal manera que se distribuya un porcentaje base de manera equitativa entre todos los partidos políticos de 30 % y otro porcentaje de 70 % de forma proporcional a la fuerza electoral conforme a los resultados obtenidos individualmente por cada organización política en el nivel presidencial, senatorial, de diputaciones y municipal. Sólo de esta manera podrá cumplirse con el objetivo de que las elecciones en República Dominicana sean realizadas conforme al principio de equidad que llama la Constitución a resguardar. Con la fórmula propuesta al decir de la doctrina electoral local[8], se corrigen las distorsiones que genera la fórmula actual, en tanto:

1. Las organizaciones políticas recibirán una contribución económica en proporción a su fuerza electoral y habrá un piso igualitario que garantice la equidad en el acceso del financiamiento público;

2. La contribución económica del Estado así cifrada no representa el riesgo de que un sólo partido se ubique dentro de una categoría porcentual, pudiendo recibir una contribución mayor a la de partidos con más cantidad de votos, dado que se suprime la categorización por niveles porcentuales de votación;

3. Se corrige la falta de regulación normativa[9] en cuanto a la distribución de fondos públicos a las agrupaciones y movimientos políticos, a los cuales se les calcula una fórmula distinta no prevista por el legislador dado su alcance electoral que se limita a un determinado municipio. En la actualidad no acceden a la contribución en proporción a sus votos válidos obtenidos de forma individual, sino del porciento de votación que obtuvo dentro de una demarcación a la que se extiende su alcance político-electoral[10]; y,

4. El valor económico del voto individual de cada ciudadano y ciudadana dominicana es el mismo respecto a cada organización política.

[8] Báez, Nikauris. El financiamiento político público ¿una disyuntiva histórica? [en línea] Disponible en la ciberpágina https://abogadosdq.com/el-financiamiento-politico-publico-una-disyuntiva-historica/.

[9] Las disposiciones normativas contenidas en el artículo 61 de la Ley 33-18 están destinadas o dirigidas a tres (3) sujetos o la colectividad de organizaciones políticas, esto es a los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, no obstante en cada uno de sus numerales se refiere a los "partidos políticos", máxime, cuando se dispone "última elección" -y al ser estas las presidenciales, senatoriales y de diputaciones- el legislador excluye a los movimientos políticos los cuales de conformidad con la ley son de alcance local y un ámbito de carácter municipal, incluyendo los distritos municipales que les correspondan y el Distrito Nacional. Los movimientos políticos pueden presentar candidaturas en un municipio, sus distritos y en el Distrito Nacional, es decir su alcance es solo municipal y no en todos los municipios del territorio nacional, sino únicamente en el que se extiende su alcance que podría ser, por ejemplo, únicamente Boca Chica.

Vale decir que el proceso electoral que tuvo lugar en el año dos mil veinte (2020) constituye un hecho consolidado, en virtud del cual se han generado derechos y obligaciones, entre ellas, lógicamente, la asignación presupuestaria en razón de las normas preexistentes, esto es en razón de la regulación contenida en la disposición del artículo 61 vigente de la Ley 33-18, dado que por mandato del artículo 110 constitucional, en ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior. De ahí que la aplicación de las disposiciones relativas al financiamiento político público propuestas deberán de ser aprobadas, entrar en vigor una vez intervenidas las elecciones de 2024.

Género

Se propone que las listas de candidaturas a cargos de elección popular en circunscripciones plurinominales (diputaciones, regidurías y vocalías) estén integradas por 50 % de mujeres y 50 % de hombres. No obstante, somos de opinión de que la paridad, que no es una cuota sino un principio constitucional inherente al principio de igualdad, en virtud del cual se debe garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, es una condición necesaria, pero no suficiente. Ello significa que resulta imprescindible que la paridad tenga una serie de características específicas que la convierta en una paridad fuerte y que esa medida esté

10 Se recuerda en este punto que como el método de distribución es una distorsión de la fuerza electoral, el cálculo para categorizar en porcentajes (y no en proporciones de votos) pudiera producir que cuando un movimiento político postula candidatos en sólo un municipio, el total de los votos válidos que obtuvo en ese municipio -y sólo considerando tal municipio-, en términos porcentuales pudiera ser igual a la de un partido político que postuló candidatos en todos los municipios del territorio nacional -y a su vez en todos los niveles de elección- y cuyo total de votos válidos pudiese ser mayor, de modo que por eso en la actualidad la JCE, se decanta por establecer una formula distinta para este tipo de asociaciones políticas.

acompañada de un sistema electoral favorable al género, de la voluntad política, de un movimiento de mujeres activo, que vigile la aplicación e implementación de la paridad, de organismos electorales comprometidos con el control de legalidad de las exigencias de género como, vale decir, está la Junta Central Electoral y de mecanismos de selección de candidaturas que contribuyan a la nominación de mujeres candidatas[11].

En razón de lo anterior, la propuesta de instituir el principio de paridad de género va acompañada de otras medidas, tales como la inclusión -por vez primera en la legislación dominicana de los principios de paridad vertical y paridad horizontal para la conformación de listas que sean cerradas y bloqueadas en circunscripciones o distritos plurinominales, esto es las listas de: representantes a parlamentos internacionales; diputados nacionales por acumulación de votos; y, regidurías y vocalías (esto último conforme se propone en el artículo 266 de la Ley 15-19, Orgánica de Régimen Electoral), propiciando una legislación moderna, actualizada e incluyente.

La paridad vertical implica que, en las listas plurinominales de regidurías, vocalías, representantes a parlamentos internacionales y diputados nacionales por acumulación de votos, el orden de postulación de las candidaturas deba efectuarse en forma cebra o cremallera alterna, esto es de manera alternada y secuencial (género masculino, género femenino), en toda su extensión y de modo descendente, tanto en los cargos titulares como en los cargos suplentes, por su parte la paridad horizontal comporta la postulación igualitaria de mujeres y hombres en los encabezamientos de las listas de las organizaciones políticas (primer lugar en la lista respectiva).

[11] Freidenberg, Flavia y García, Sara Lajas (2015). "Observatorio de Reformas Políticas en América Latina". De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina.

Las listas de representantes ante parlamentos internacionales y de diputados y diputadas nacionales por acumulación de votos, deberán ser postuladas sólo de conformidad con el principio de paridad vertical, pues, no obstante tratarse de candidaturas plurinominales, los partidos sólo presentan una lista nacional (por ser un distrito único plurinominal), aunque la Junta Central Electoral recomienda que para las elecciones que serán celebradas en dos mil veinticuatro (2024), tales listas sean encabezadas por mujeres; sin embargo, las listas de candidaturas en los niveles de regidurías y vocalías deberán postularse cumpliendo con tanto con el principio de paridad vertical como horizontal, lo que implica que las listas deberán ser encabezadas por mujeres en 50 % de los municipios y los distritos municipales, en los que las organizaciones políticas postulen candidaturas.

Se propone la modificación sobre la distribución de los gastos de las organizaciones políticas del financiamiento público, a los fines de que del diez por ciento (10 %) que será destinado a los gastos de educación y capacitación, un tres por ciento (3 %) deba destinarse de forma exclusiva a la educación y capacitación de mujeres. Este porcentaje destinado de forma exclusiva a la educación y capacitación de mujeres, no las excluye de participar en las actividades financiadas por el partido que tengan por objetivo el referido, las cuales deberán efectuarse con perspectiva de género, es decir, con participación de hombres y mujeres. Asimismo, del cuarenta por ciento (40 %) para apoyar las candidaturas a puestos de elección popular en todo el territorio nacional, deberá disponerse de forma exclusiva un seis por ciento (6 %), para el apoyo de candidaturas de mujeres y de un cuatro por ciento (4 %), para el apoyo de candidaturas de jóvenes.

Con la creación de estos rubros financieros a destinar en beneficio de la participación política de la mujer se exige que

las organizaciones políticas, de la contribución estatal a la que tuvieren derecho, destinen un porcentaje a actividades de capacitación para las mujeres a fin de promover su incorporación real en los partidos y en los cargos de elección popular, lo que es un factor de profundización democrática en el núcleo del sistema electoral dominicano. Es importante indicar sobre el particular, que la OEA precisó que se tenía que **"[c]onsiderar una ley que disponga la asignación específica de los recursos financieros de los partidos políticos para ser destinados exclusivamente a la promoción de liderazgos y candidaturas de mujeres".**

Se propone la tipificación y sanción la violencia política de género, en tanto la violencia política hacia las mujeres es un flagelo articulado en aspectos estructurales y culturales, en los ámbitos político y de reconocimiento, en las esferas pública y privada, que opera colocando a las mujeres políticas en niveles de subordinación, intimidación o violencia, menoscabando el ejercicio de sus derechos político-electorales.

La legislación electoral dominicana no contempla disposiciones que sancionen los actos de violencia política en contra de las mujeres en razón de género; no obstante, la OEA recomendó que **"[e]n virtud de renovar el compromiso de la República Dominicana con la Convención de Belém do Pará, discutir la adopción de una ley contra la violencia política hacia las mujeres. Asimismo, designar autoridades con capacidad persecutoria y sancionatoria en la materia".**

Con la aplicación del principio de paridad, como lo ha referido la doctrina local más autorizada, en la nueva norma electoral y los distintos elementos complementarios que la potencian, la administración electoral tiene la certeza de que, para las elecciones de 2024, el porcentaje de mujeres regidoras y vocales alcanzaría niveles históricos, acercándonos aún más a la conformación de Concejos Municipales y Vocalías Distritales paritarios, donde tanto hombres como mujeres se sientan debi-

damente representados en sus demarcaciones. Ha sido de esta manera que Perú, Costa Rica y México lograron un 40 %, 42 % y 50 %, respectivamente, de mujeres en sus últimas elecciones legislativas .

Mecanismo para suplir la vacancia en el Congreso

Una vez constituida la legislatura y en el caso de sustitución de parlamentarios por una variedad de causales, la Constitución establece: **(i)** cuando por cualquier motivo ocurran vacantes de senadores o diputados, la Cámara correspondiente escogerá su sustituto de la terna que le presente el organismo superior del partido que lo postuló; **(ii)** la terna será sometida a la cámara donde se haya producido la vacante dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, si estuviere reunido el Congreso y, en caso de no estarlo, dentro de los primeros treinta días de su reunión. Transcurrido el plazo señalado sin que el organismo competente del partido someta la terna, la Cámara correspondiente hará la elección (art.77).

La confección constitucional así ceñida otorga una excesiva discrecionalidad a los partidos políticos en caso de vacancia en el parlamento, por muerte, o renuncia designar un legislador, de ahí que están habilitados para designar a un ciudadano que ni siquiera haya sido sometido al escrutinio de los electores, lo que anula la identidad de los electores con un representante que no compitió a través de los mecanismos institucionales partidarios. No obstante, al consignar que el partido que postuló al candidato a cuyo favor se asignó la curul, esto es, al representante electo y que abrió la vacancia, la constituyente habilita que tal instituto político presente una terna, con base a la cual la Cámara correspondiente deberá decidir.

Al no disponer el constituyente los criterios con los que deberá ser confeccionada la terna, el legislador orgánico puede regular que la misma sea compuesta por los tres (3) ciudadanos que obtuvieron mayor cantidad de votos dentro de los que no ganaron en la elección respectiva.

No obstante, si la suplencia producida la ostentaba una mujer, la terna deberá ser presentada tomando en cuenta sólo las tres (3) mujeres que hayan obtenido mayor cantidad de votos, dentro de las que no ganaron, regulación cuya incorporación se propone, optimizando los principios democrático y republicano, de raigambre constitucional, que es lo que propone el órgano de administración electoral.

A modo de cierre, que la reforma electoral debe ser el resultado de diagnósticos y análisis ampliamente razonados, y de una discusión seria e incluyente, limitadas, condicionadas y/o inherentes al contexto histórico de cada país, pero con el objetivo del desarrollo del Estado democrático y de Derecho. Tomando en cuenta esto hacemos una apuesta a la transformación del sistema electoral dominicano que garantice elecciones libres, transparentes, equitativas y objetivas.

El financiamiento político en ocasión de las reformas electorales: controles y sanciones

Introducción[1]

Salvador Romero Ballivián.
Expresidente del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.

El retorno a la democracia en América Latina marcó el inicio del mejoramiento progresivo de la calidad de las elecciones, tanto en sus aspectos y procedimientos técnicos como en las cuestiones medulares, vinculadas con el respeto de los principios y los valores de la democracia.

Tales logros son indisociables de las reformas políticas y electorales, que ofrecen un sello distintivo a la región, por una doble razón. Primero, este ánimo innovador contrasta con las democracias europeas o norteamericanas, anglosajonas, poco proclives al cambio del ordenamiento electoral, y también con democracias más recientes. Segundo, es discernible un ethos que establece denominadores comunes en el sentido de las modificaciones.

Entre 1978–2020 se contaron más de 250 reformas en los países latinoamericanos (Freidenberg; Uribe 2019: 191-223). Cada año aporta un nuevo lote. En cada país, el asunto vuelve a la mesa de discusión con menor o mayor profundidad, con más o menos prisas, con carácter sistemático o disperso, pero siempre de forma periódica.

[1] La Paz: IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral. En esa versión figuran más ejemplos y referencias bibliográficas.

Existen visiones distintas sobre las dimensiones que engloba la reforma política y la electoral. Para los propósitos de este texto, se asume que ambas reformas comparten áreas grises, fronteras porosas y cabalgan temas comunes, al menos en un aspecto: toda reforma electoral puede considerarse política, en tanto que la propuesta inversa no es necesariamente cierta. En la práctica, con frecuencia las modificaciones constitucionales y legislativas las abarcan simultáneamente.

En general, estas reformas han contribuido a elevar los estándares de la jornada electoral y mejorar las condiciones de campaña, si bien no han ganado, siempre o en niveles altos, la confianza ciudadana y persiste una brecha entre las positivas evaluaciones de las misiones internacionales y de los expertos con la desencantada percepción ciudadana. A veces, también, las consecuencias se alejaron del objetivo declarado, un riesgo inherente a cualquier acción transformadora por la interacción de los actores (Boudon, 1979: 17-58). Por lo tanto, aquí, el concepto **"reforma"** posee la acepción neutra de cambio, desprovista en sí misma y de manera automática de la valoración positiva que le otorga el lenguaje cotidiano.

Esos bemoles plantean las interrogantes fundamentales para las reformas. **¿Cómo lograr la confianza en las reglas, instituciones y los actores de los procesos electorales, en sociedades desconfiadas, a veces polarizadas?, ¿cómo construir reglas equitativas, nombrar árbitros imparciales, garantizar procedimientos aceptados y generar condiciones idóneas para que la atención se centre en el desempeño de los jugadores?, ¿cómo asegurar que las elecciones sean el momento privilegiado de construcción y de pertenencia a la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático?, ¿cómo garantizar que las innovaciones electorales sean buenas prácticas, apuntalen la integridad de las elecciones y consoliden la confianza?**

El texto explora las orientaciones, dilemas y debates sobre las reformas electorales en América Latina. Inicia con un análisis sobre la tendencia y la dinámica de tales procesos. Prosigue con un estudio de sus principales líneas: la búsqueda de una participación ampliada e incluyente; la apertura del abanico electoral; la composición, las atribuciones de los organismos electorales y las disputas en torno a la instancia competente para zanjar las controversias electorales; la equidad en la competencia y el acceso a los espacios de decisión; las paradojas de la modernización tecnológica. Cierra con una reflexión sobre las condiciones políticas que favorecen su éxito o su fracaso.

I. El Debate y la Dinámica de las Reformas Políticas y Electorales

- Los debates centrales

Ninguna de las reformas políticas y electorales de América Latina se comprende sin referencia a las ideas dominantes en cada una de las sociedades, en una determinada coyuntura, sobre la democracia, las instituciones, los actores, en especial los partidos, y la ciudadanía. Su sentido y orientación provienen de las concepciones de los promotores del cambio; por supuesto, ellas no son uniformes ni únicas, entran en alianza o conflicto con las visiones o los intereses de otros agentes que también cuentan con voz (o voto) en los debates y las decisiones.

Los dilemas prevalecientes desde finales del siglo XX y principios del XXI giran alrededor de afianzar la democracia de corte representativo o abrirla a un modelo participativo y, en ese caso, hasta dónde y a través de cuáles mecanismos; dilucidar si las dificultades de la democracia provienen de la falta de representatividad o de la de gobernabilidad; arbitrar entre la par-

ticipación exigida en el molde republicano, con un énfasis en los deberes y el compromiso, o encararla como un derecho en una concepción liberal; extender los derechos bajo una lógica universal o de discriminaciones positivas; fortalecer los partidos o restarles poder, apuntalar los existentes o generar oportunidades para los nuevos, e incluso para candidaturas individuales; reservar la última palabra de la justicia electoral a los organismos electorales o a los tribunales constitucionales; ampliar las facultades de los organismos electorales para intervenir en la vida partidaria, en las campañas, con instrumentos de sanción, o acotarlas para preservar la autonomía del juego partidario; arbitrar entre la libertad y la equidad en el financiamiento de la política, el acceso a los medios, las campañas.

A pesar del carácter esquemático, esas controversias permiten comprender la variedad de dimensiones de las reformas, el aire de familia que poseen en la región y también que las concretas y específicas de cada país se realizan con una gama de matices que apuntan más a la combinación que a la exclusión de los términos.

Del mismo modo, los dilemas indican que las reformas conciernen cada vez menos a la jornada electoral, que se cumple de manera correcta y con parámetros mínimos indispensables, y abordan asuntos cada vez más complejos, de soluciones menos sencillas, con resultados menos inmediatos.

Reflejan prioridades distintas más que problemas nuevos en sí mismos. En efecto, los retos se encontraban presentes desde hacía tiempo, como el financiamiento de la política, el acceso femenino a los puestos de decisión, la vida interna partidaria, etc., pero durante la transición a la democracia ni se consideraba que pudiesen ser regulados. Si ahora se colocan en el debate público, es justo porque la inquietud sobre el domingo

electoral pertenece más al pasado que al presente de las democracias latinoamericanas, más allá de retrocesos en contados casos.

- El estilo, la dinámica y los espacios

En América Latina, las reformas políticas y electorales comparten rasgos en el estilo y la forma. Se distinguen por su ritmo continuo, incluso febril, del cual no se sustraen ni las constituciones. Las leyes electorales se modifican en lapsos aún más cortos.

Esta ola va de la mano de la continua extensión de las normas. La legislación electoral se vuelve cada vez más amplia, compleja, especializada, detallista –a veces casuística-. Se añaden más que suprimen artículos. Hasta resulta banal que no se celebren dos elecciones presidenciales consecutivas con el mismo marco normativo.

Tan arraigado se encuentra la costumbre del cambio de la legislación electoral que incluso Panamá ha diseñado una metodología para abordarla de forma ordenada y sistemática después de cada la elección (Brown, 2010: 34-37).

Habitualmente, el proceso sigue pautas menos previsibles. Responde a la necesidad de solucionar dificultades específicas de actores políticos relevantes; corregir o sancionar evidentes disfunciones de una elección reciente; desandar una reforma de efectos indeseados; replantear las dimensiones del juego político para atender la incomodidad ciudadana con los políticos; prevenir riesgos; incluso, a la frívola ambición de destacarse con una propuesta que suene novedosa y atractiva.

Para escapar de esos esquemas, numerosos organismos electorales asumen la iniciativa de plantear una reforma integral y ordenadora, a veces bajo la modalidad de códigos, formato que goza de un prestigio jurídico superior.

Por supuesto, cuando las reformas se dan en una misma área temática, se dificulta evaluar sus efectos, que necesitarían un mínimo de tiempo para que sus impactos y resultados sean calibrados, tanto por la ciudadanía como por los políticos. La adaptación no es automática ni en el primer ejercicio. La volatilidad normativa desemboca, a veces, en un efecto paradójico: los actores se refugian en las prácticas y los códigos informales, más estables y previsibles (Pachano, 2007: 90). Además, cuando las reformas se suceden en lapsos cortos, los agentes políticos anticipan correctivos o apuestan a una cierta facilidad en revertirlas (Sanín; Acuña; Marín, 2015: 85).

De hecho, muchas reformas no proceden por ajustes menores, sino por cambios drásticos, que no excluyen movimientos pendulares: del organismo electoral unificado al esquema dividido (Perú); de listas parlamentarias cerradas y bloqueadas a abiertas con voto preferente (Honduras); del bipartidismo centenario a una legislación que fragmenta el sistema partidario y luego a otra que lo reconcentra (Colombia); de la designación de candidatos en convenciones opacas a primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (Argentina); de campañas financiadas privadamente con cientos de millones de dólares a la prohibición de la contratación privada de espacios en los medios de comunicación (México)…

Las reformas constitucionales o legales se debaten, negocian y deciden en los Congresos, en tanto que, en coyunturas excepcionales, componen el paquete de transformaciones de una Asamblea Constituyente o de referendos, en particular en la región andina. La vía pretende revestirlas de mayor legitimidad, más allá de los cálculos que alberguen los actores políticos. Así, los ecuatorianos se pronunciaron en 1986 sobre las candidaturas independientes, en 1997 sobre la modalidad de las listas parlamentarias, y en 2018 sobre las características de la reelección presidencial (Ardaya; Verdesoto, 2019: 23–58).

Actor menos frecuente, pero de importancia creciente, el Poder Judicial -a través de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional- emite sentencias que constituyen, de hecho, reformas políticas de rango constitucional o legislativo, y de hondo calado. En Costa Rica, abrió el camino para la reelección alterna, figura que no había encontrado eco suficiente en el Congreso (Martínez–Barahona, 2010: 723–750). Las corrientes críticas denuncian un **"gobierno de jueces"**.

Un organismo electoral puede constituirse en un vector de la reforma. El Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE) obligó a los partidos a presentar listas de alianzas congruentes entre el nivel nacional y el estatal, a contramano de la voluntad de los políticos. La disposición rigió en los comicios de 2002 y 2006, hasta que el Congreso aprobó una norma expresamente opuesta (Power, 2016: 281).

Cualquiera sea el ámbito de decisión, en muchos casos, la semilla del cambio pudo plantarse en espacios distantes, por ejemplo, en iniciativas de organizaciones de la sociedad civil, en especial las vinculadas con la observación doméstica, o de académicos, con eco en los medios de comunicación, en especial cuando se establece un diagnóstico crítico del funcionamiento del sistema político.

Otra fuente importante proviene de los informes de las misiones internacionales de observación electoral, cada vez más profesionales, sistemáticos, cubriendo una gama más amplia de campos. Destacan los reportes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH), Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), la Unión Europea. Las fundaciones políticas alemanas, norteamericanas y holandesas, el

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) se convierten en agentes de difusión de **"buenas prácticas democráticas y electorales"**. Existe una tasa relativamente alta de adopción de las recomendaciones, y se observa la similitud de muchas medidas inspiradas por las instancias internacionales.

II. La Búsqueda de una Participación Política Ampliada e Incluyente[2]

En América Latina, una región marcada por las exclusiones estructurales y seculares, las reformas políticas y electorales han procurado ampliar la participación y superar las barreras legales y de hecho que vedaban el acceso a los procesos políticos. Algunas de ellas constituyeron el primer intento consistente y sostenido de los Estados, en la historia republicana, por alcanzar una participación de base ancha como en un eje central que convirtiera el derecho teórico al sufragio universal en una realidad concreta.

Los sistemas políticos se abrieron para incorporar a los sectores y grupos históricamente marginados de los espacios de decisión: mujeres, jóvenes, poblaciones indígenas o afrodescendientes, emigrantes, etc. Se adoptaron disposiciones jurídicas y políticas públicas para documentar a la población, una medida clave para cuestiones electorales, pero decisiva para acceder al conjunto de derechos ciudadanos. Se facilitó la inscripción en los padrones electorales, con la consecuente extensión. En 2017, se rebasaron los 400 millones de inscritos en los censos latinoamericanos, más del 90 % de la población en edad de votar. En cada proceso electoral, se multiplican las campañas para promover la participación, considerada como un valor democrático.

[2] La Paz: IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral. En esa versión figuran más ejemplos y referencias bibliográficas.

III. La Apertura del Abanico Electoral

Las reformas han multiplicado los tipos de procesos electorales, sofisticado y diversificado los métodos de elección de autoridades y adoptado novedosos mecanismos de participación directa. En el retorno a la democracia, predominaban modelos sencillos. Varios países de América Latina concentraban en una jornada electoral la escogencia de presidente, parlamentarios, hasta gobernadores y alcaldes. En casos extremos, el elector marcaba únicamente la boleta presidencial y el sufragio servía de paso para elegir a los diputados y senadores, como en Bolivia y República Dominicana (Nohlen, 1994: 287 – 288). Hoy, las fórmulas son cada vez más complejas.

- Más procesos electorales

De forma progresiva, los países latinoamericanos incorporaron nuevas elecciones con el propósito de afianzar la democracia, aumentar el poder de los ciudadanos, estrechar los vínculos de las autoridades y la ciudadanía, mejorar la representatividad, estimular la rendición de cuentas y la eficiencia de la gestión. La elección directa pareció más conforme con el ideal democrático y se consolidó en lugar de fórmulas indirectas o de designaciones, como sucedía con alcaldes, gobernadores, parlamentarios supranacionales en numerosos países; o de una elección escondida, cuando el voto para una candidatura servía también para elegir otros niveles.

La primera línea de reformas se dio en el nivel presidencial con la elección directa a cargo de los ciudadanos. La última de naturaleza indirecta fue la elección brasilera de 1985. Catorce países introdujeron la segunda vuelta en la elección del presiden-

te. El propósito fue apuntalar su legitimidad gracias a la mayoría absoluta y lograr una **"mayor inclusión política y mayor ampliación de la representación"** (Nohlen, 2015: 134), en la medida que ese mecanismo permite que se expresen fuerzas minoritarias en la primera vuelta.

La segunda línea de reformas dotó a la elección parlamentaria de personalidad propia. Argentina, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Venezuela y México (para la cámara de diputados), la celebran en una fecha separada de la presidencial. Cuando la parlamentaria es simultánea con la presidencial, se ofrece a los ciudadanos boletas aparte para elegir a los diputados y otras autoridades, de tal manera que se preserve la autonomía de los comicios legislativos.

La tercera línea de reformas concernió el ámbito local. Sea en simultáneo con la presidencial (Honduras, Guatemala, Panamá), o en fecha distinta, los votantes eligen directamente a alcaldes y concejales en el nivel municipal, gobernadores y asambleístas en los Estados. Esta evolución modificó profundamente el rostro de la política y de la democracia en América Latina.

Con menor frecuencia, las reformas brindan la oportunidad de elegir a los representantes en otras corporaciones, como los Parlamentos supranacionales. El balance muestra más sombras que luces por el mínimo interés. Bolivia se ha singularizado por elegir con voto universal a las máximas autoridades del poder Judicial. Ecuador eligió en 2019 por el mismo procedimiento a los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, enfrentando, igual que Bolivia, dificultades y descontentos. El voto ya no se reserva únicamente para conformar a los Poderes, el abanico se abrió incluso para que los ciudadanos elijan candidatos de los partidos. La dinámica empezó en Honduras en la década de 1980. Se aceleró desde la última década del siglo XX. A veces los resultados fueron alentadores y refrescaron el

ambiente político, en otros, alimentaron las rivalidades internas, fracturaron a las organizaciones y acentuaron el desprestigio de los políticos (Nohlen, 1994: 276 – 278).

- Procesos electorales más complejos

Los procesos electorales se han vuelto cada vez más complejos en el sistema de elección. Se distinguen cuatro evoluciones centrales. En el ámbito presidencial, se adopta la segunda vuelta, con distintas modalidades de umbral. En el campo parlamentario, se abandona la lista cerrada y bloqueada, reputada por asegurar cohesión y control a los niveles directivos del partido, pero considerada proclive al autoritarismo de la cúpula y distante del ciudadano. En paralelo, se extiende esquemas de distritos uninominales, cercanos al votante, en combinación o en lugar de las circunscripciones plurinominales. Por último, las elecciones generales tienden a estar precedidas de primarias que generan un ciclo electoral más extenso y complejo.

La elección presidencial de una vuelta, dominante en la transición, es hoy minoritaria (México, Honduras, Panamá, Venezuela, Paraguay). La segunda vuelta se adoptó en su versión exigente (50 % + 1 de los votos) o en la atenuada, con un umbral menor, a veces acompañado del requisito de una cierta distancia con respecto al segundo.

El principal argumento a su favor es la legitimidad que brinda al presidente pues es elegido con más de la mitad de los votos válidos, un factor con alta resonancia por el presidencialismo de la región. Ese impulso es potente, aunque con un rasgo artificial y no genera automáticamente los instrumentos de la gobernabilidad, en la medida que, cuando hay simultaneidad, los Congresos se eligen con la primera ronda, con fórmulas proporcionales (la separación de fechas acentúa la probabilidad de

que el gobierno se halle en minoría). Salvo circunstancias políticas excepcionales, se produce un desfase entre el presidente mayoritario y el tamaño de su bancada, que tiende a reflejar su fortaleza -o relativa debilidad- de la primera vuelta. Esa brecha posee un potencial para abrir conflictos políticos e institucionales (Barrientos del Monte, 2019).

En los comicios legislativos, la lista cerrada y bloqueada, distintiva de la transición a la democracia, retrocede. Brasil, Colombia, República Dominicana, Perú y Paraguay adoptaron la lista cerrada y no bloqueada en circuitos plurinominales. El ciudadano define en la lista del partido de su preferencia (cerrada), un orden entre los candidatos (no bloqueada). En claro, tiene la posibilidad de alterar el orden de candidatos propuesto por el partido. En Colombia, desde la reforma de 2003, el votante dispone de una sola opción para escoger al senador y al representante de las listas respectivas; en Perú, de dos marcas en la lista partidaria (doble voto preferencial).

Honduras, Ecuador y El Salvador van más lejos. Gracias a lista abierta, el ciudadano elige sin restricciones candidatos de varios partidos, hasta el número de escaños en disputa. Se trata del modelo más extremo y complejo para el escrutinio en mesa. Desde 2015, los electores de San Salvador dispusieron de 24 marcas para seleccionar a igual número de diputados; los de Tegucigalpa de 23 para escoger entre 230 candidatos presentados por diez partidos en 2017.

El voto preferente supone un reto para los sistemas partidarios frágiles (Tuesta, 2012: 107-118). Personaliza la política, mengua el control partidario sobre los representantes, acrecienta los costos de la campaña e incentiva la búsqueda de recursos ilícitos, gatilla las rivalidades internas, como en Colombia (Botero, 2015). En los otros, si no disgrega las estructuras, incrementa el costo de las campañas y el recurso al clientelismo para generar

nichos de votación, como en Honduras (Romero Ballivián, 2014: 60-62).

La segunda característica es la implantación cada vez más común de distritos uninominales, donde los ciudadanos escogen el diputado por mayoría simple, con el objetivo de fomentar un vínculo más directo y estrecho con los representantes, con mejores perspectivas de rendición de cuentas y fiscalización política. Ningún país adoptó esta modalidad para todos los escaños parlamentarios, porque ello implicaría un cambio radical, el abandono de un esquema proporcional por uno mayoritario, de tipo británico -aunque haya circunscripciones uninominales en todo el país-. La combinaron listas plurinominales cerradas y bloqueadas, lo que conserva la dinámica proporcional, a semejanza del pionero modelo alemán de **"representación proporcional personalizada"** (Nohlen, 1994: 200–224). El ciudadano dispone de un voto para la lista, correspondiente a una unidad territorial amplia (un departamento, una agregación de Estados, por ejemplo), y otro para el distrito.

Se aplica en Venezuela (1993), donde se reforzó la variable uninominal y mayoritaria en desmedro de la proporcional (Briceño, 2013: 139–144) y en Bolivia (1997), donde hubo una evolución similar. México lo utiliza en una modalidad segmentada, vale decir sin interrelación entre el voto por lista (200 diputados) y el voto en distritos (300).

Por último, la elección general es cada vez más precedida por las primarias. La selección democrática de candidatos se ha convertido en un requisito en numerosos países. La responsabilidad organizativa puede recaer en el partido, como en República Dominicana, El Salvador o México, pero con recursos ante la justicia electoral nacional. En una figura en expansión, el organismo electoral prepara las primarias, a veces para cada partido a conveniencia de éste dentro de un lapso preasignado (Panamá), o simultáneas y obligatorias, a las cuales se convoca a la militan-

cia (Bolivia), inclusive al conjunto de la ciudadanía, meses antes de la presidencial, ya sea con carácter obligatorio (Argentina) o voluntario (Honduras, Uruguay).

La suma convierte a la elección en un extenso ciclo, que, entre el inicio de la campaña de las primarias y la finalización del cómputo presidencial puede abarcar un año o más. Además, puede conducir a los votantes a las urnas en un número inusitado de oportunidades, con el riesgo de desgastar el principal instrumento de la democracia.

- La extensión de la democracia directa

De manera paralela, la democracia directa ha irrumpido con fuerza, con su incorporación constitucional. Varios de sus instrumentos se ejercen sin mecanismos de votación; dos sí constituyen procesos electorales: el referéndum y una variante específica de este, el revocatorio de mandato (Lissidini; Welp; Zovatto, 2014). En América Latina, se han organizado más de sesenta referendos nacionales, con un pico en las décadas de 1990 y 2000. Los asuntos sometidos a consideración ocupan un espectro amplio y variado, desde reformas constitucionales y acuerdos de paz hasta cuestiones sectoriales específicas. Su geografía se extendió más allá de la cuna uruguaya y ganó popularidad en la zona andina, donde incluso se convirtió en un arma de fortalecimiento del poder presidencial. El Poder Ejecutivo continúa siendo el principal promotor de estos ejercicios, lo que pronto enciende la polarización. Los de iniciativa popular son excepcionales.

Algunas legislaciones incorporan el referéndum revocatorio, en especial en el ámbito local, de aplicación intensiva en Perú. De manera más relevante, en contextos polarizados, con trayectorias jurídicas y políticas sinuosas, el revocatorio ha sido

utilizado en el nivel presidencial en Venezuela en 2004 (Márquez, 2014: 81 - 140), Bolivia, en 2008 y México, en 2022.

IV. Los Debates sobre la Composición, el Modelo y las Atribuciones de los Organismos Electorales

A nivel mundial, América Latina realizó un aporte significativo a la organización de elecciones con el organismo electoral permanente, centralizado, especializado y autónomo, figura que inició Uruguay en la década de 1920 (Jaramillo, 2007: 372). Esa institución reemplazó al Poder Ejecutivo como administrador de los comicios y también asumió la jurisdicción electoral.

A lo largo del siglo XX, el modelo se expandió y alcanzó una posición dominante en la transición democrática. Hoy, estos organismos se encuentran en la vanguardia de la institucionalización y modernización del Estado en América Latina, en gran medida porque las elecciones son el momento crucial de la política y los países conocen el elevado costo de una crisis electoral. En muchos países gozan de credibilidad, prestigio y confianza ciudadana. Las sucesivas reformas les han extendido las competencias sin agotar el debate sobre su composición; la concentración o separación de funciones; y la atribución de la última palabra en asuntos electorales.

- La composición e integración de los organismos electorales

La creación de un organismo electoral autónomo requiere definir la composición del cuerpo directivo, vale decir su modo de integración. América Latina ha desarrollado dos esquemas, y, en la práctica, se han ensayado propuestas mixtas. El primero es partidista: asegurar la imparcialidad mediante el control

cruzado de los actores políticos, al reservar las magistraturas para los partidos con mayor votación y asumir que las autoridades electorales tienen un mandato más o menos explícito como delegados de sus organizaciones. El segundo, parte del principio contrario: colocar al árbitro encima o al margen de los jugadores, con una composición apartidista.

El primero dominó en la transición; el único que queda normativamente con esa composición es el Consejo Nacional Electoral (CNE), de Colombia. Varios de esos tribunales demostraron capacidad para conducir procesos técnicamente solventes o resolver elecciones reñidas, como la presidencial salvadoreña del 2014, dirimida con el margen más estrecho de las presidenciales del siglo XXI (0,2 %). Sin embargo, el desempeño de muchos otros afectó la legitimidad del sistema político. Más allá, casi no hay crisis electoral que no haya tenido entre sus ingredientes clave la sospecha o directamente la conducta parcializada de la autoridad electoral.

El modelo partidista recula (Orozco, 2010: 18), a menudo después de malas experiencias y una crisis de magnitud. En México, tras la cuestionada presidencial de 1988, se consensuó la **"integración ciudadana"** del Instituto Federal Electoral (IFE) y la definición electoral jurisdiccional en un tribunal autónomo y no en el ámbito partidario del Congreso (Woldenberg, 2002).

De manera corriente, se estableció el requisito de dos tercios de votos del Parlamento para el nombramiento de las autoridades electorales. A veces, para limitar el riesgo de designaciones partidarias, se acotó el poder del Congreso con el establecimiento de filtros e instancias que elaboran ternas sobre las cuales los parlamentarios escogen (universidades en Guatemala; Suprema Corte de Justicia de la Nación en México para magistrados del TEPJF).

Se estimó que la composición apartidista garantiza mejor la independencia e imparcialidad del órgano electoral, ofrece un trato equitativo a las organizaciones, incluidas las pequeñas o nuevas, y se vincula mejor con la sociedad civil. La evidencia empírica respalda tales presupuestos (Hartley; McCoy; Mustillo, 2009: 15-40). Organismos con estos rasgos alcanzan cotas altas de confianza que benefician a la democracia, como en Costa Rica. Empero, el respaldo también depende de variables que lo exceden: la opinión sobre los poderes públicos, la satisfacción y apoyo a la democracia, la evaluación de la situación política o económica (Molina; Hernández, 2014: 103 – 109).

El reto para los sistemas que adoptan tribunales apartidistas es la adecuación de la norma y la realidad, la letra y el espíritu de la ley. Las disposiciones jurídicas no bastan: la prohibición de que los magistrados tengan militancia o la conformación de filtros de selección y calificación en principio no partidistas, con participación de la sociedad o de universidades, resultan insuficientes si los actores políticos se resisten a alinear su comportamiento con el ideal legal. De hecho, la selección por órganos en principio independientes puede conducir al inesperado efecto perverso de la partidización de esas instancias. Se puede respetar la letra de la ley e ignorar su espíritu, y el bemol acentúa la desconfianza en la opinión pública, pues instala la sospecha del engaño.

El incumplimiento se vincula con tres situaciones: en vez de buscar personalidades independientes, los partidos se reparten cuotas y así superan el umbral en el Poder Legislativo; las organizaciones tradicionales se ligan para privar de espacios a las nuevas; el dominio del oficialismo es tal que, en el mejor de los casos, concede un estrapontín a la oposición. Esos casos, en especial el último, derivan en organismos con baja confianza social, con repercusiones sobre toda la cadena del proceso electoral.

- La arquitectura institucional de los organismos electorales

Cuando América Latina volvió a la democracia, privilegió organismos electorales unificados, es decir, encargados de las tareas técnicas, administrativas y logísticas de la elección, y de la responsabilidad jurisdiccional. La impresión de la sencillez de la labor hizo que varios de estos fuesen concebidos como temporales.

América Central conserva el esquema unificado, cuya referencia fue el TSE de Costa Rica, que sucedió a un órgano independiente, entre los pioneros en el mundo por su apartidismo (Lehoucq, 2013: 12). En América del Sur es utilizado en Bolivia y Uruguay, así como en Brasil y Paraguay, donde las instituciones poseen características jurisdiccionales afirmadas por su pertenencia a la Rama Judicial, y a la vez se encargan del componente técnico y administrativo de la elección.

El esquema dividido separa las tareas administrativas de las labores jurisdiccionales. Aunque su origen se remonta casi en simultáneo al unificado, pues, en 1925 Chile diferenció entre el Servicio Electoral (Servel), adscrito al Poder Ejecutivo, y el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), su difusión data de fines del siglo XX, en amplia medida, por el impulso de México.

Los cambios en el siglo XXI apuntan hacia la separación funcional de las entidades, justificada por la extensión de las garantías, los procedimientos, los mecanismos de resolución de controversias en el marco del Estado de derecho; y la especialización del área electoral como una rama con distintivos propios en el derecho. Por ejemplo, en República Dominicana funcionan la Junta Central Electoral (JCE) y el Tribunal Superior Electoral (TSE); Honduras conformó el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE). En el mismo lapso, ningún país ha fusionado los organismos electorales.

Ambos modelos tienen ventajas prácticas y teóricas, así como complejidades y riesgos. El cuestionamiento a los organismos unificados es acumular la organización del proceso y la emisión de sentencias sobre esas etapas sin recurso ante otra instancia. En claro, cómo aseguran una eficaz doble instancia y evitan ser a la vez **"juez y parte"**. Sin constituir un contraargumento conceptual, la práctica moderada y apegada a derecho de organismos como los de Costa Rica, Uruguay o Panamá, reconocida por su integridad (Electoral Integrity Project, 2015: 8) ha evitado que la discusión se planté en la agenda pública.

El modelo dividido genera prevenciones del lado de la práctica: evitar áreas grises o superposiciones en la delimitación funcional de ambos organismos, que provoquen crisis de legitimidad y de afianzamiento de la autoridad institucional. En Perú hubo recurrentes choques entre los tres componentes del sistema (Távara, 2016: 251 – 252). En Colombia esa complejidad es fuente de **"conflictos de competencia entre la Registraduría y el CNE, dificultades y trabas"** (Reyes, 2005: 91), agravada por la intervención del Consejo de Estado en el contencioso electoral.

- La extensión de las competencias y el debate sobre la apropiación de la última palabra electoral

Cualesquiera que sean los formatos de composición o de organización, las reformas apuntan al fortalecimiento de organismos electorales permanentes, autónomos y especializados, a veces con los atributos de un auténtico Poder del Estado, un sello constitucional propio de América Latina. Costa Rica, Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia los reconocen como el Cuarto Poder del Estado.

Independientemente de su rango constitucional, reciben cada vez más amplias misiones, competencias, recursos y personal para ocuparse de todas las fases del proceso electoral,

más allá de su perímetro inicial (Jaramillo, 2007: 372-373). Esta evolución constituye un reconocimiento implícito a la solidez institucional y al crédito en la opinión pública; la competencia y profesionalización del personal; la capacidad de innovación técnica. Empero, las nuevas reglas y funciones despiertan expectativas en la sociedad que acercan a los organismos electorales a la cornisa. En efecto, la sobrecarga puede provocar descuidos en áreas críticas o erosionar la confianza si no responde a las extensas obligaciones.

A las labores tradicionales, suman la intervención en la vida partidaria. Entre otras funciones, otorgan y cancelan personalidades jurídicas, resuelven disputas entre fracciones o entre militantes y dirigentes, supervisan elecciones internas o directamente organizan las primarias. En las campañas controlan los gastos, sancionan las infracciones a los límites o las prohibiciones de gasto, dirimen las acusaciones entre candidatos por campañas **"negativas"**, registran y supervisan a las encuestadoras que publican datos y las tarifas publicitarias de los medios de comunicación, verifican la difusión de publicidad política en los medios o la difunden donde se prohíbe la contratación privada de propaganda electoral, organizan los debates presidenciales, difunden las hojas de vida de los candidatos y los excluyen de la carrera en caso de perjurio (como el JNE en Perú), etc.

Otras reformas añaden la responsabilidad del manejo del Registro civil y de Identificación, de tal manera que se cubre la cadena completa: la inscripción del nacimiento, la tarjeta de identidad, la inclusión en el censo electoral, la depuración por fallecimiento, como en Bolivia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, a menudo con ganancia de eficiencia y seguridad. El Registro Civil ofrece asimismo la posibilidad de una cobertura territorial densa. La tendencia no es unívoca, pues en el triángulo norte centroamericano se ha desprendido el registro de identificación del organismo electoral.

La asignación de responsabilidades en educación democrática, que exceden la pedagogía de la jornada electoral, apunta al objetivo ambicioso de convertir al elector en un ciudadano pleno y afianzar las bases de la ciudadanía consciente, que no preexiste a la democracia ni llega automáticamente con el régimen. En el campo jurisdiccional, la ampliación de competencias y el ánimo de los organismos de asumir un papel vanguardista en la defensa de los derechos políticos han transformado al juez electoral **"legalista, protocolario, reservado y de bajo perfil público"** en uno proactivo, con un perfil elevado (Brenes, 2013: 305). En el debate entre la aproximación **"legalista"** y la **"garantista"**, la ventaja la lleva la última, impulsada por la concepción que el derecho se funda en principios que pueden y deben ser interpretados de forma progresiva (Nieto, 2005; Bustillo, 2017: 97 - 122).

Si bien numerosas reformas confortaron a los organismos al atribuirles la definición privativa de los asuntos administrativos y jurisdiccionales electorales, las mismas legislaciones abrieron resquicios para que en asuntos de derechos constitucionales o fundamentales se apele ante la Corte Suprema de Justicia o Tribunal Constitucional. La discusión, ayer inexistente, cobra relevancia por la creación o el afianzamiento de esos tribunales.

La disputa por la apropiación de la última palabra electoral se convierte en un asunto político velado y álgido de las reformas y en el origen de una tensión institucional latente en permanencia. La frontera entre asuntos electorales y constitucionales se vuelve delgada y fijarla abre conflictos: el presupuesto de que los límites definidos por la Constitución o las leyes son objetivos y evidentes para los jueces, y por lo tanto excluyen la interpretación, es frágil (Troper, 2013: 45).

Por un lado, el organismo está dispuesto a defender el campo **"electoral"**, asumido más allá de la emisión del voto, y la

especificidad de una materia que requiere decisiones prontas y que precluyan las etapas del proceso, consciente que su singularidad rompe el principio de universalidad jurisdiccional del Poder Judicial (Sobrado, 2006: 127-129). Por otro lado, la instancia judicial está dispuesta a determinar lo **"constitucional"**, afirmar su territorio y proclamar la primacía de los derechos. Hasta en Costa Rica, donde prevaleció una **"paz jurisprudencial"** hasta los primeros años del siglo XXI a partir de las soluciones **"parciales"** halladas por las instituciones (Sobrado, 2006: 146), los cambios de criterios o de composición institucional confirmaron la precariedad del consenso tácito entre el TSE y la Sala Constitucional de la CSJ (Cambronero; Mora, 2015: 153; Ovares, 2020: 157-179).

V. Las Facetas de la Equidad

Si una línea domina las reformas electorales del siglo XXI es la búsqueda de la equidad para enfrentar tres rasgos peculiares de América Latina: la desigualdad socioeconómica, de género y étnica; los vínculos entre una frágil y politizada administración pública y el mundo de los negocios, proclives a la corrupción; el presidencialismo que concentra poder y recursos en el Ejecutivo.

Las reformas en el financiamiento de la política y las campañas, cuestión clave y a la vez compleja en las democracias (Casas - Zamora; Zovatto, 2011: 17-67), se presentan como indispensables cuando el costo de las campañas aumenta de un proceso al otro; la ventaja en la obtención de fondos inclina la balanza; los escándalos sobre desvío de fondos públicos para campañas, el financiamiento ilegal de candidaturas por conglomerados empresariales y la presencia de recursos de origen criminal, golpean a numerosos países. La búsqueda de la diversidad en la representación encara la concentración de las decisiones

en los grupos tradicionalmente favorecidos y acostumbrados al manejo del poder. En una vertiente próxima, se exige que los partidos se adecúen a un funcionamiento más democrático y transparente, a la par que se abren espacios de competencia al margen de las organizaciones. Por último, tras la ruptura del tabú de la reelección, resalta la necesidad de encuadrar la preeminencia del presidente que aspira conservar el cargo.

- Un piso mínimo de equidad en el financiamiento de la política

En la transición, existía poca o ninguna legislación sobre el financiamiento de la política o de las campañas; en el mejor de los casos, figuraban disposiciones escuetas de esporádica e incierta aplicación. Poco señalado como un problema, la debilidad se hizo patente por dos vertientes.

Por un lado, emergieron candidatos exitosos con el impulso de fondos turbios o, cuando menos, no regulados. La aparatosidad de las campañas fue la marca en zonas dominadas por el narcotráfico. Por otro lado, el desbalance manifiesto en ciertas elecciones forzó a mirar bajo nueva luz las campañas y a procurar que la desigual distribución de recursos en la sociedad no se trasladara de manera mecánica a la competencia política y predeterminara la victoria. Este componente fue y es el más difícil de abordar, pues, enfrenta la resistencia de las elites que ven legítimas las pasarelas entre las esferas social, económica y política. Sin duda, varios candidatos se impusieron pese a la evidente inferioridad de recursos, ya sea porque eran outsiders y carecían de estructura (Fujimori en 1990 en Perú), o porque enarbolaban banderas de cambio del statu quo (Morales en 2005 en Bolivia, López Obrador en México, en 2018). Las excepciones no desdibujan la tendencia que a mayor dinero más probabilidades de ganar o de salir en los puestos altos. Se añade una pendiente

natural: al candidato que despunta se le abren las bolsas e ingresa en una dinámica positiva; la situación inversa conduce rápidamente a una espiral descendente.

Las reformas en el financiamiento de la política han buscado convertir la ley de la jungla existente en la transición en un juego más ordenado y equitativo. Este concepto no implica igualar a todos los contendientes, supone más bien atenuar las ventajas notorias y acortar la distancia entre los candidatos, aumentar la autonomía del juego político y ofrecer una base mínima a candidatos nuevos o con respaldo minoritario. Se persigue el afianzamiento de la base de la democracia y del sistema de partidos mediante una competencia pareja y una vida política capaz de renovarse, en la cual las posiciones favorecidas no sean inmutables por la acumulación de privilegios; y la institucionalización de los partidos para que no se conviertan en maquinarias activas sólo en tiempo electoral ni sean capturados por intereses privados que convierten el aporte de campaña en cuentas por cobrar a las arcas públicas.

En una dimensión diferente y sin ser la panacea, el objetivo es limitar el ingreso de fondos ilegales, peor aún, criminales, que, por sus graves y dramáticas implicaciones, desborda el arsenal clásico de la legislación del financiamiento.

Las nuevas reglas articulan dos componentes: el encuadre del financiamiento privado y la creación del público. La mayoría de las legislaciones prohíbe donaciones a partidos por parte de gobiernos extranjeros, empresas concesionarias de obras o servicios públicos (a veces, empresas a secas), iglesias, fuentes anónimas cuando se excede cierto monto, evidentemente fondos ilícitos (Centro Carter, 2015). Se han fijado topes para los aportes privados y límites de gasto en la campaña. Estas regulaciones procuran atenuar el desequilibrio económico para que no afecte de manera irreversible la igualdad política, principio de base de la democracia (Przeworski, 2010: 50).

El segundo componente es la subvención estatal, existente antes de la transición en Uruguay, Costa Rica y Argentina, ahora prevista en todos los países, con excepción de Venezuela. El aporte se entrega si se supera un umbral mínimo y se otorga a partir de un criterio de fuerza electoral, medido por el apoyo en la presidencial (Guatemala) o la legislativa (Perú, México). Este principio puede ser atenuado por una fracción distribuida de manera idéntica a todas las fuerzas incluyendo las nuevas y las candidaturas independientes (por ejemplo, en México, 70 % - 30 %), o asegurando una porción básica a las menos votadas (Honduras). Destinado principalmente para las campañas, abarca cada vez más el funcionamiento ordinario de los partidos, con montos menores.

Aunque sin un vínculo de naturaleza lógica o conceptual, la dinámica política hizo que la contribución pública fuera en muchas oportunidades la contraparte del establecimiento o el reforzamiento de las rendiciones de cuentas partidarias del conjunto del financiamiento estatal y privado, controladas por el organismo electoral, sujetas a sanciones en caso de infracciones. En un modelo sin equivalentes, México ha establecido la rendición de cuentas informatizada, prácticamente en tiempo real, de todas las candidaturas, la fiscalización en plazos breves y sanciones que llegan hasta la pérdida de la elección (Natarén; Chacón; Morales; Jiménez, 2014).

Las regulaciones se topan con difíciles controles efectivos y frágil supervisión de los aportes privados. Las cuentas reportadas cuadran con el marco normativo, no siempre reflejan la realidad (IDEA, 2015: 166). La continua modificación normativa prueba la insatisfacción con los resultados, rebasados por escándalos, manejos oscuros en las contabilidades partidarias, engaños a los topes, vulneración de los principios por los resquicios y zonas grises de las leyes.

A veces, la complicación radica en los textos, a los cuales les cuesta transformar ideas sensatas y a priori razonables en medidas efectivas que garanticen la equidad de recursos en la campaña (Ferreira, 2012: 175-190), alcanzar una definición precisa y detallada de los asuntos prácticos (Ulloa, 2012: 191-233) o plantear enfoques realistas y metas cumplibles. Propósitos ambiciosos, pero de difícil cumplimiento, desacreditan la norma, generan frustración colectiva, anomia y, sin duda, favorecen la pervivencia de los modos informales de actuar. Normas imprecisas ofrecen escasas certezas a los actores y se prestan a la aplicación arbitraria.

En otras ocasiones, los problemas surgen del lado de las instituciones encargadas de supervisar el financiamiento de la política. A muchas les falta el personal, la tecnología, el tiempo, las condiciones logísticas suficientes para cumplir su mandato. Demoran años en revisar las cuentas y carecen de mecanismos para siquiera intentar contrastar los números contables con el gasto en el terreno.

Las sanciones constituyen una pieza clave del armazón, y son amenazadas por dos riesgos contrapuestos e igualmente contraproducentes: el ridículo y la desmesura. El castigo inocuo incentiva, en la cínica contabilidad de costos y beneficios, la violación de la norma. El castigo desmedido, por ejemplo, la cancelación de la personalidad jurídica de la organización por problemas en las cuentas de campañas disuade la aplicación por la desproporción entre faltas y penas.

- Un piso mínimo para los candidatos en las campañas y en los medios de comunicación, y el reto de las redes sociales virtuales.

La segunda faceta de las reformas procura garantizar a los partidos un piso mínimo en las campañas a través de la presencia en los medios de comunicación. Es un campo con vincu-

laciones evidentes con el precedente, pues la televisión es el principal destinatario de los recursos y un escenario central de la disputa política desde la segunda mitad del siglo XX (Sartori, 1999; IDEA, 2015: 163).

Si en la transición, la campaña era sobre todo un hecho político, sujeto a escasas disposiciones normativas, progresivamente la legislación ha procurado enmarcarla y limitarla. Se la acota en la duración (como máximo 90 días, a menudo menos, y con topes diarios de pauteo); los sujetos facultados para intervenir (restricciones crecientes a los actores exteriores a la competencia directa); las actividades permitidas y se designa a las autoridades electorales como árbitros para evaluar los contenidos en caso de quejas de los partidos.

Asimismo, las leyes se ocupan de los factores adicionales que inciden en la campaña, con una atención particular a las encuestas (plazos de publicación, exigencias de registro o de información metodológica, etc.). Si bien la evidencia de que modifiquen los comportamientos electorales es poco concluyente o de efecto secundario (Kavanagh, 1994: 164-166), la legislación latinoamericana opta por un enfoque preventivo, opuesto a la línea anglosajona de mínimas regulaciones. El movimiento regulatorio no ha ido sin tensiones con la reivindicación del ejercicio de otros principios básicos de la democracia como la libertad de expresión (Instituto Nacional Electoral, 2014: 12-15).

Para garantizar la visibilidad de la propaganda de los partidos y candidatos se ha dispuesto su acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, la principal modalidad de subvención pública indirecta. El impacto práctico es modesto dada su baja audiencia. En la televisión y radio privadas, simultáneamente espacios fundamentales de la expresión libre y un poder fáctico en las sociedades latinoamericanas, el abordaje se presenta complejo.

Las normas procuran salir de la lógica comercial, con la obligación de los medios de no exceder las tarifas registradas ante los órganos electorales y de cobrar por igual a los candidatos. La medida más fuerte consiste en el monopolio del organismo electoral para asignar la pauta publicitaria partidaria en el tiempo reservado al Estado y la prohibición de contratación privada de propaganda electoral. Esta fórmula se ha impuesto en algunas de las democracias con mayor población y con redes de televisión poderosas: Argentina (2009); Brasil (1997); Chile, que siempre excluyó la difusión pagada de propaganda en televisión; México (2007).

Estos planteamientos despiertan el interés en otros países pues reducen drásticamente los costos de campaña, acotan el monto de la subvención pública directa, aunque provocan la hostilidad de los medios privados, amputados de una fuente considerable de recursos (Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2009: 42). Como en el financiamiento estatal, el pase gratuito no significa igualitario. La pauta se distribuye sobre todo a partir de un criterio de fuerza, atemperado en algunos casos por una franja asignada de manera pareja.

Las redes sociales virtuales irrumpieron a principios del siglo XXI (Facebook, Google, Twitter, WhatsApp, etc.) y en el mundo comenzaron a trastocar la arena política sobre todo a medida que sectores cada vez más amplios acceden al Internet y las opciones tecnológicas permiten nuevas estrategias y tácticas electorales.

En la visión optimista, se destacan sus virtudes democratizadoras. Sus bajos costos de ingreso ofrecen oportunidades para organizaciones nuevas, pequeñas o candidatos independientes; también son vehículos de activismo sociopolítico desde la base de la sociedad y al margen de las estructuras institucionalizadas (Margetts; John; Hale; Yasseri, 2015). Sin em-

bargo, algunas técnicas, como el armado de gigantes bases de datos para una llegada personalizada de los mensajes o una fina segmentación de los públicos son (por ahora), sólo accesible a partidos con cuantiosos recursos.

En la visión crítica, se apunta que las redes sociales han sido utilizadas como propaladoras de informaciones falsas o tendenciosas, de teorías de complots, desprovistas de filtros, capaces de alcanzar pronto a millones de personas, a veces, a través de **"noticias"** multiplicadas mediante miles de usuarios inexistentes, manejados digitalmente (Fernández, 2018). De manera inesperada, porque potencialmente el Internet serviría para abrir infinitas ventanas de contacto, crean círculos replegados sobre sí mismos (**"burbujas"**), nutridos exclusivamente con versiones que consolidan su visión del mundo (Sustain, 2017: 62–67). También facilitan la expansión de discursos de odio o cargados de prejuicios, dándoles legitimidad, favoreciendo la radicalización y la polarización. Por último, se denuncia el riesgo de la manipulación de los electores a partir de la posibilidad de lograr campañas personalizadas o de la injerencia de gobiernos extranjeros.

Empero, las redes sociales sólo sirven de medio, sin prejuzgar sobre los contenidos verídicos o falsos, alineados o contrapuestos a los valores democráticos. Asimismo, la noticia inventada y maliciosa, engañosa o distorsionada, las teorías conspirativas, preceden al internet, aunque las redes aceleren la difusión y expandan su radio de alcance. De hecho, ese tipo de rumores surgen menos desde la espontaneidad de la sociedad que de círculos con una inequívoca agenda política, vinculados, de cerca o de lejos, con las candidaturas o con factores de poder con intereses en los comicios. Por último, la tendencia a seleccionar y privilegiar noticias que confortan más que confrontan la visión del mundo propia fue descubierta desde las primeras

investigaciones sobre el impacto de los medios en las elecciones (Lazarsfeld; Berelson; Gaudet, 1962). Los estudios sobre el **"sesgo de confirmación"**, mediante el cual los individuos privilegian los enfoques que confortan sus concepciones de partida, solo han ratificado los datos iniciales.

Se abre una incipiente y delicada reflexión sobre las redes sociales, cuyas características difieren de los medios tradicionales. La entrada reglamentaria es difícil, entre otras razones por la gratuidad de la red, la facilidad de acceso y de anonimato, la ausencia de normatividad, el uso de características individuales de Internet frente a la experiencia colectiva, regulada y nacional de la televisión (Renaud, 2014). Anunciadas o debatidas, las reformas se presentan a menudo bajo un manto polémico. Unos sospechan la sombra insidiosa de la censura o del control estatal. Otros, por el contrario, las exigen con urgencia ante la demostración del uso inescrupuloso de los datos personales, la difusión de noticias falsas o la discrecionalidad de las empresas para decidir cuestiones sensibles vinculadas con la libertad de expresión u otras.

En cualquier caso, prácticamente no se han aprobado reformas fuertes sobre las campañas en redes virtuales en América Latina. Pese a ello, o por ello, ante su uso creciente por candidatos y ciudadanos, los tribunales electorales entran a resolver los casos con base en principios generales.

- La diversificación y la equidad en la representación

La tercera faceta busca diversificar la representación y promover un acceso más equitativo a cargos de decisión de grupos hasta entonces marginados de los ámbitos de poder. En el retorno a la democracia, solo una mujer había sido presidenta. La presencia femenina en los Congresos era marginal. Igualmen-

te, secundaria en el escenario público e institucional resultaba la presencia indígena, víctima de una desventaja estructural en las condiciones de vida y de ahondadas formas de discriminación, abiertas o veladas.

Para encarar el problema, las reformas optaron por la acción afirmativa o discriminación positiva: cuotas en las planillas de candidaturas; circunscripciones especiales; facilidades para la conformación de partidos locales o nacionales. Las medidas supusieron distintas formas y grados de ruptura con el principio de una ciudadanía abstracta de iguales para beneficiar a ciertos segmentos o reconocer derechos colectivos para grupos con una identidad común.

Para superar la brecha de género, el mecanismo privilegiado fue la cuota de representación (Archenti; Tula, 2008; Bareiro; Torres, 2008). Puesta en vigencia en Argentina, en 1991, se extendió con rapidez. Ha probado su eficiencia, en la medida que la legislación sea clara, precisa y con garantías de cumplimiento, o que las instituciones electorales asuman un rol proactivo con su poder reglamentario (Arias, 2012: 22–32; Gilas, 2014: 49–54; Villanueva, 2009: 195–258; Zamora, 2009: 397-447). El avance debió sortear combates de retaguardia y varias medidas requirieron ser apuntaladas al constatarse burlas en la aplicación. Aun así, si América es el continente con más porcentaje de parlamentarias, gracias al componente latino pues el ámbito anglosajón, en Norteamérica o el Caribe, se encuentra rezagado. De 1995 a 2018, el avance fue de 12.7 % a 30.7 % (Unión Interparlamentaria, 2019: 2), con una ganancia anual aproximada de 0.7 punto, que se mantiene constante en los últimos años. Por regiones, sólo Escandinavia supera esos guarismos.

El promedio disimula un panorama heterogéneo. Por debajo se sitúan países con normativa floja, como Brasil, donde el porcentaje de parlamentarias se estanca alrededor de 10 % y

quienes llegan requieren acumular numerosas ventajas sociales (Araujo; Borges, 2012: 337-386). En la otra punta figuran los que establecieron la paridad y alternancia, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, (Goyes, 2013: 74-120). La disposición corona una ampliación paulatina.

Las cuotas atacan más las consecuencias que las causas. En su ausencia, en cargos uninominales ejecutivos, la presencia de las mujeres se reduce drásticamente. Así, en general, las mujeres ocupan menos del 10 % de las alcaldías (PNUD, 2014: 77) o las gobernaciones, el nivel entre el gobierno central y las alcaldías. Las reformas en este campo han sido discretas (Torres, 2012: 29). En el viraje de los siglos XX y XXI, las sociedades reivindicaron el multiculturalismo, revalorizaron la matriz indígena y afrodescendiente, conformaron espacios de autonomía y crearon mecanismos para dar visibilidad política a estas comunidades (Gabriel; López, 2005). En el estado de Oaxaca (México) ,la mayoría de los municipios elige mediante usos y costumbres a sus autoridades, y la jurisprudencia los ha consolidado (Ávila, 2007: 704). En Panamá, las comarcas indígenas escogen mediante voto individual a candidatos que no se presentan en fórmulas partidarias. En Bolivia, las alcaldías pueden transformarse en municipios indígenas con formas propias de autogobierno.

En otro campo, están contempladas las consultas a pueblos indígenas sobre concesiones para proyectos mineros, petroleros o hidroeléctricos, con frecuencia cumplidas en ambientes tensos y de presiones.

Se han creado circunscripciones legislativas especiales para los afrodescendientes y los indígenas. Estos distritos reflejaron el espíritu participativo de la democracia que insufló la Constitución colombiana de 1991 (Murillo; Sánchez, 1993: 105-107). Disposiciones similares se contemplan para grupos indígenas minoritarios en Venezuela; en Bolivia, la disposición existe a

nivel nacional y departamental desde la Constitución de 2009. En México, su creación de hecho para los comicios de 2018 fue obra de resoluciones de los organismos electorales. Más allá de las medidas, se fundaron los primeros partidos dirigidos por indígenas, que a su vez postularon indígenas, plantearon agendas propias y exigieron el reconocimiento de derechos. El impacto ha sido contrastado, con mejores bazas en el terreno local que en el nacional (Rice; Van Cott, 2006: 709-732).

- Partidos políticos más democráticos y candidaturas extrapartidarias

Actores clave y malqueridos del sistema político, los partidos han sido acusados de acarrear numerosas malas prácticas, poco compatibles con la equidad. Se los ha definido como espacios cerrados, manejados por cúpulas endogámicas autoritarias, opacos en sus reglas y su financiamiento. Las reformas para regular su funcionamiento se produjeron en la intersección de presiones externas desde la sociedad, de algunas reivindicaciones internas, en particular de nuevas cohortes de líderes, y, a veces, del puro cálculo táctico de dirigentes por mejorar sus posiciones. El resultado ha sido una **"frondosa regulación de los partidos"** (Zovatto, 2008: 175).

La mayoría de los países les otorgó reconocimiento constitucional y aprobó leyes específicas para ellos, separadas de las leyes electorales, para regular el funcionamiento interno, brindarles privilegios y prerrogativas, e imponerles deberes alrededor de la triada institucionalización, democratización interna y transparencia (Zovatto, 2008; Freidenberg; Muñoz – Pogossian, 2016). Las medidas pretendían evitar la perpetuación de los caudillismos; facilitar el surgimiento de liderazgos, más juveniles, más femeninos, menos vinculados a las élites; propiciar la

existencia de reglas para dirimir los conflictos internos que atajaran la resolución de facto por la vía de acomodos entre grupos poderosos; obligar a la rendición de cuentas en los distintos campos.

En contrapartida, se les ofrecieron ventajas, que, a su vez, debían apuntalar el sistema de partidos. Unas, económicas, con la extensión del financiamiento público de la política; otras, jurídicas. Se endurecieron los requisitos para el reconocimiento de la personalidad jurídica -en especial en el porcentaje de firmas para obtenerlas, y se elevaron los umbrales de votación para conservar el registro, incluso hasta 5 % de los votos válidos.

Ese proceso no ha ido exento de paradojas. La legislación destinada a fortalecerlos llegó en paralelo al declive de la confianza en los partidos y ha sido insuficiente para restaurarla. Asimismo, en simultáneo se abrieron canales para la presentación de candidaturas al margen de los partidos, modalidad casi inexistente al inicio de la transición, que se presentó como un mecanismo de equidad. La pérdida del monopolio de la representación supuso la autorización para agrupaciones ciudadanas más flexibles o efímeras o, directamente, para las candidaturas independientes. Varias de ellas han sido exitosas en el plano local. En Perú, formaciones inestables y precarias han arrinconado a los partidos en el plano regional. De manera probablemente inesperada para los impulsores de la reforma, suelen ser políticos con larga experiencia quienes más beneficio han sacado de esas figuras, como en Colombia. Les brinda más exposición y notoriedad mediática, ventajas de financiamiento, sin impedir alianzas con partidos (Álvarez, 2019: 147–164).

También se abrieron las compuertas para las candidaturas independientes y, cada vez, en más niveles, por más que la evolución rara vez fuera sencilla, como recuerda el caso de Jorge Castañeda que llevó hasta la Corte Interamericana de Derechos

Humanos (CIDH) la denegación de su inscripción individual en la presidencial mexicana de 2006. A pesar de que el fallo no lo obligaba, una reforma constitucional autorizó la opción, estrenada en los comicios intermedios de 2015 (Báez; Tello, 2015: 237–264, y en la general, de 2018 incluyó candidaturas presidenciales, parlamentarias federales y locales, municipales (Palma; Pinedo, 2017: 42 - 53). Panamá las tenía de antigua data, y las extendió a las diputaciones (2004) y a la Presidencia desde 2014 (Pérez, 2014: 72–73).

- El encuadre de la reelección presidencial

La última faceta concierne la equidad en la competencia política de la nueva realidad institucional: la reelección presidencial inmediata, que reconfigura de manera sustancial el juego político.

América Latina se integró a la tercera ola democratizadora, con la prohibición de la reelección, en algunos casos absoluta, escaldada por su propia historia de mandatarios que se prorrogaron con comicios cada vez más amañados, y para prevenir abusos asociados con la preponderancia institucionalizada del presidente (Moderne, 2001: 72). La tendencia se invirtió. Más de la mitad de los países de América del Sur reintrodujo la reelección inmediata, aunque luego Perú y Colombia la cancelaron. Este constante vaivén de reglas se inscribe en una tendencia larga: en el siglo XX, disposiciones constitucionales sobre la reelección fueron cambiadas 16 veces en Venezuela, 10 en Ecuador, 8 en Guatemala y Nicaragua, 7 en República Dominicana… (Treminio, 2013: 66 – 67).

Los argumentos a favor apelan a consideraciones teóricas vinculadas con la rendición de cuentas política, la responsabilidad acrecentada con la opción de aspirar a un nuevo mandato,

la libertad del pueblo de premiar a un presidente efectivo e incluso las características propias y ventajas del presidencialismo (Shugart; Carey, 1995: 87-91). La contraargumentación esgrime más bien aspectos factuales ligados a la tentación caudillista, al desbalance en países de escasa fortaleza e independencia institucional, y de aparatos públicos o políticas estatales manejados con criterios partidistas, tanto más que todos los cambios de regla tuvieron como primer beneficiario potencial al gobernante de turno.

La reelección presidencial se distingue de manera sustancial de la del primer ministro en un régimen parlamentario, y de la voluntad de permanencia de un partido en un régimen presidencial. Su simple ausencia en la boleta puede conducir al presidente saliente a una relativa neutralidad, porque su organización no compite (Ollanta Humala en Perú, en 2016); por convicción institucional; porque su ciclo ha concluido y le es indiferente el futuro de su organización (Joaquín Balaguer en República Dominicana, en 1996); por una rivalidad con el candidato.

La posibilidad de que el presidente compita cambia las condiciones del juego. Desde 1978, salvo tres excepciones, todo presidente que buscó la reelección, la logró. El porcentaje latinoamericano de éxito, superior a 90 %, rebasa el ya alto promedio internacional, de alrededor de 70 % (Jones, 2004: 81). Se añaden indicios que la magnitud de la victoria es mayor que cuando el presidente no participa (Penfold; Corrales; Hernández, 2014: 548 - 551). La candidatura del presidente genera **"una probabilidad significativamente más alta de elecciones inaceptables"** (Hartley; McCoy; Mustillo, 2009: 34), además de enrarecer el ambiente, propiciando comicios tensos.

Las reglas deben asumir el principio de que el poder es un monopolio natural cuyos dividendos son proporcionales a su magnitud (Przeworski, 1998: 70) y que **"el principal proyecto du-**

rante el primer mandato de gobierno sería el de la reelección" (Jardim, 2014: 50). Se trata entonces de evitar que la ventaja intrínseca de la reelección se convierta en un **"ventajismo"** tal que complique las perspectivas mismas de la alternancia (Salamanca, 2014: 155-176).

Las reformas han avanzado con un impulso irregular. Cuando un presidente consigue la habilitación de la reelección inmediata, la prioridad no es crear un marco regulador que le restrinja la campaña. Tiende a aprovechar el beneficio directo del trabajo y la propaganda gubernamental.

El desafío se agranda y, a menudo, se pierde- allá donde se suprimió el límite de una sola reelección inmediata. El problema excede el encuadre de la campaña gubernamental: la reelección indefinida se vincula con el deterioro de la calidad de los comicios, de la democracia, e incluso la reaparición de la violencia política. Las elecciones latinoamericanas con mayor cuestionamiento local e internacional compartieron como denominador común la ambición del presidente por reelegirse.

VI. Transparencia del Proceso Electoral y Secreto del Voto

El proceso electoral se mueve entre dos exigencias contrarias, el secreto y la transparencia. El primero constituye uno de los pilares que definieron el lugar del voto en la democracia moderna y lo convirtieron en la expresión de la conciencia individual en la definición del destino colectivo. Entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX se consolidó este derecho. No existen controversias sobre el principio, que más bien se refuerza con medidas reglamentarias más que legislativas.

Los problemas nacen de prácticas que lo amenazan y vulneran. En regiones con escasa presencia estatal, a la compra de votos o el clientelismo tradicional, se suma la intimidación a

los electores por parte de estructuras criminales que promocionan candidatos. Los márgenes de libertad (y de secreto para la emisión del voto) disminuyen de manera drástica.

Por otro lado, la transparencia más completa posible de todas las otras etapas del proceso electoral representa una garantía esencial para el afianzamiento local e internacional de la legitimidad de los resultados. En principio, todas las tareas técnicas, administrativas, logísticas y jurisdiccionales del organismo electoral debieran poder ser sujetas a verificación por parte de los actores políticos. La apertura de la información se asocia con la calidad del proceso, la reticencia presagia complicaciones y despierta suspicacias.

La legislación ha progresado en garantizar la fiscalización de los partidos. Asimismo, facilita la presencia de organismos internacionales especializados, con personal calificado y metodologías probadas (Boneo; Carrillo; Valverde, 2007: 1082 – 1090); así como los espacios para las asociaciones locales de observación. Tanto las misiones internacionales como los grupos locales ofrecen informes cada vez más completos y sobre un número mayor de asuntos para dar cuenta de la calidad del proceso electoral: cobertura mediática, enfoque de género, financiamiento de campañas, participación de distintas minorías, etc. (Muñoz – Pogossian, 2013: 20).

A contramano, en Venezuela y Nicaragua, disposiciones o simplemente prácticas más allá de las normas, han reducido el espíritu y el alcance de la ventana ofrecida a la observación, en consonancia con la opacidad de los comicios.

VII. Las Reformas y las Paradojas de la Modernización Tecnológica

La presencia cada vez más extendida de la tecnología de la información y la comunicación en las sociedades, la difu-

sión masiva de Internet, la familiaridad con las herramientas y los equipos informáticos, la disminución de sus costos, la sencillez del uso, han acrecentado su papel en los procesos electorales. La tecnología disponible es variada, se amplía con regularidad y cada elección lleva más lejos su utilización. Contribuye a cubrir etapas clave con mayor seguridad, agilidad y posibilidades de control; simplifica trámites y procedimientos, con márgenes menores de error; ofrece oportunidades para reforzar la transparencia; facilita el intercambio de información en plazos cortos y la vuelve disponible para públicos extensos; puede implicar ahorros en rubros distintos, etc.

En cierto sentido, es posible ejecutar elecciones con escasa tecnología. Al fin de cuentas, las elecciones son anteriores a los progresos informáticos, pero esa opción genera costos de tiempo, seguridad, eficiencia y desfasa a las entidades con respecto a una sociedad que se mueve rápido e integra las innovaciones.

Los actores políticos, en independencia de su posicionamiento ideológico, tienden a actuar con cautela frente a una inclusión rápida en el ámbito electoral de la tecnología, cuyos secretos, alcances, posibilidades y riesgos no siempre son aprehendidos con facilidad. La legislación la incorpora con disposiciones genéricas o de forma puntual, pero a un ritmo más lento que el avance tecnológico o que la voluntad de los organismos electorales, a menudo de ánimo vanguardista y que avanzan por vía reglamentaria, al amparo de disposiciones generales. Los tiempos normativos resultan pausados, a pesar de la continua reforma de las disposiciones electorales y, a veces, una disposición legal sobre esa materia queda pronto obsoleta.

La modernización se aplica antes, durante y después de la jornada electoral. En la fase previa, en la administración de los padrones como bases computarizadas de datos, ya adoptada

por doquier, eventualmente con elementos biométricos, como en Venezuela y Bolivia. México traza los distritos uninominales de diputados federales de acuerdo con criterios demográficos imparciales procesados con algoritmos y un cierto consenso político (Baños; Palacios, 2014: 95; Instituto Nacional Electoral, 2019). Asimismo, desarrolló una aplicación para que los candidatos independientes recaben las firmas de adhesión para su postulación (Ballados, 2018: 8 – 12); creó una plataforma para el seguimiento remoto de los expedientes jurisdiccionales y un sistema para que los candidatos reporten sus ingresos y gastos de campaña casi inmediatamente después de ser ejecutados. El registro de candidatos es cada vez menos manual y cada vez más informático. Abundante información se halla disponible en portales o descargable en teléfonos: cursillos de capacitación a miembros de mesa, referencias sobre el recinto y la mesa de votación, estadísticas, etc. Material electoral sensible incorpora medidas de seguridad con respaldo tecnológico. Como en la mayoría de las entidades o empresas, los recursos informáticos sirven también para ejecutar tareas logísticas de escasa visibilidad para el público, pero, en principio, de beneficio para éste.

Para el día electoral, el debate se centra en el voto electrónico, muchas veces erigido en un símbolo de modernidad (Thompson, 2009: 10-11), a pesar de que países desarrollados mantienen la papeleta, fijan severas reglas para aceptarlo (como Alemania: Jost, 2010: 487-496), frenan o revierten su extensión, por las dudas de seguridad alegadas por activistas y políticos (como Estados Unidos, Braden; Tucker, 2014).

Entre otros, Argentina, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana han realizado experiencias piloto, habitualmente en consultas locales (Pozo, 2014: 86-93). Únicamente Brasil, Venezuela y Paraguay lo han adoptado a escala nacional para elecciones presidenciales, que constituye el grado

máximo. La ruta brasilera se extendió desde 1996 hasta 2002 e incorporó desarrollo informático nacional, uso de las máquinas en elecciones locales, reformas a partir de las experiencias, capacitación ciudadana (IDEA, 2012: 21). Tal vez sus principales beneficios fueron disponer de un resultado oficial confiable y pronto -con un padrón superior a los cien millones-, la eliminación de las sospechas en el manejo de las ánforas y la disminución de los votos nulos por la sencillez de la máquina frente al sistema previo (Nicolau, 2004). En Venezuela, convivieron la confiabilidad y sofisticación técnica con una persistente desconfianza, más debida a debilidades institucionales que problemas informáticos (Cañas; Torre, 2016: 242 – 245).

A veces confundidos, el voto electrónico posee una diferencia de esencia con la votación por Internet. El primero parte del ciudadano en el centro de votación y, por lo tanto, innova en un cuadro tradicional: se aprieta una pantalla en vez de marcar una boleta y el recuento se hace de manera automática en lugar o de forma complementaria al escrutinio de los integrantes de la mesa.

El sufragio por Internet implica un cambio radical, por la desaparición de todos los elementos asociados, vale decir la asistencia a un recinto, identificación personal ante la mesa, jurados, recuento de boletas delante de fiscales partidarios, etc. Frente a la ventaja de la comodidad y de una eventual extensión a formas de democracia directa subrayada por sus partidarios, los escépticos señalan los riesgos de la pérdida del secreto, de la dimensión colectiva del rito electoral y, accesoriamente, las debilidades de seguridad. La incursión en ese campo es tímida. Panamá fue pionero para la elección de residentes en el exterior desde 2014, lo siguió México en 2021 (si bien, en el plano local, lo usó el Distrito Federal de México, en 2012 (Muñoz Pedraza, 2016: 191-195).

Con menores debates y más facilidad de implementación, los adelantos de las telecomunicaciones sirven a los organismos electorales para la entrega de resultados rápidos, en la misma noche de la elección, en general, con carácter extraoficial. Unos optan por difundir la mayor cantidad posible de actas, otros por un muestreo -además de modalidades mixtas-. Cada vez más, consiguen informar sobre el ganador en la misma jornada, aun con cifras estrechas entre aspirantes, y ese dato se ha convertido en una exigencia de los medios, los partidos y la ciudadanía para clausurar la disputa.

En contraste, fallas tecnológicas, mala comunicación sobre los datos recopilados, el desfase entre las promesas de información en hora, cantidad y calidad, y la realidad, colapsan la credibilidad de los comicios y arrastran a los organismos electorales a una situación crítica. Se produjeron graves inconvenientes en la presidencial ecuatoriana de 2006 (Recalde, 2007: 18 – 20). La imagen institucional se perjudicó tras los inconvenientes en la transmisión de los datos en la legislativa salvadoreña de 2015, la presidencial dominicana de 2016, la hondureña de 2017. Por su parte, la dificultad del manejo de la estrecha diferencia en la presidencial mexicana de 2006 desató una suspicacia que se extendió por más de una década (Schedler, 2009: 48 – 49).

Más allá del vaivén de logros y desaciertos, la fascinación por la tecnología que se supera a sí misma de manera permanente conduce a las autoridades a creerla capaz de resolver problemas o conflictos cuyo origen no es técnico, sino político o social, vinculado con una mediocre legitimidad institucional. Raras veces surte efecto paliarla con adelantos tecnológicos, incluso el resultado puede ser el opuesto (la innovación se facilita cuando una institución goza de sólida confianza).

Los legisladores, como los organismos electorales, navegan entre escollos antagónicos, entre los riesgos del elitismo y del paternalismo: la tentación de convertir la tecnología de un medio en un fin, en una visión cuasi mágica de sus efectos, y la desconfianza que le asigna funciones secundarias, por debajo de su potencial, en nombre de prácticas heredadas.

Frente al vértigo de las nuevas tecnologías y el deseo de privilegiarlas para confirmar la modernidad de la institución, les corresponde recordar al elector menos favorecido e instruido, para quien la informática y la computadora constituyen objetos poco cotidianos por más que su difusión se acelere. Cualquiera sea la pertinencia de recurrir a ellas, se requiere conservar las estrategias clásicas, en especial en información, comunicación y capacitación alrededor de la jornada electoral. En este punto, la tecnología se convierte en un elemento de reforzamiento y complementario de los mecanismos ya utilizados, no en el sustituto. En las antípodas, considerar que la gente no está preparada o que la cultura política del país sería incompatible con ciertas tecnologías subestima el aprendizaje del ciudadano común, incluso de los votantes menos formados académicamente. Desperdicia igualmente una oportunidad para aproximarse de maneras distintas a los jóvenes, y también a los partidos, los medios, la comunidad académica o sectores organizados de la sociedad.

Conclusión: pistas sobre las reformas exitosas

Las reformas políticas y electorales latinoamericanas se caracterizan por la búsqueda de objetivos próximos, más allá de las especificidades de contexto, las heterogéneas situaciones de inicio, la diversidad de los mecanismos puestos en práctica, la amplitud de los logros (o de los eventuales fracasos) y ciertos retrocesos.

Se impulsaron medidas para conseguir una participación política amplia e incluyente para superar las marcas de la exclusión sociopolítica estructural. Los tipos de elecciones aumentaron, para que los ciudadanos escojan directamente a sus representantes en los distintos niveles de gobierno, tanto en los poderes ejecutivo como legislativo, y definan alternativas en ejercicios de democracia directa. Por su parte, los organismos electorales ganan lugares cada vez más importantes en el paisaje institucional, gracias a atribuciones y responsabilidades extendidas que cubren todas las facetas del ciclo electoral, a la par que se les demanda apertura y transparencia. Su composición y estructura se revisan para disminuir el componente partidario y, desde el punto de vista de la arquitectura, se tiende a dividir sus funciones, sobre todo para dar autonomía y especializar la función jurisdiccional. La equidad en la competencia se ha vuelto un eje transversal de cualquier reforma, pues se asocia con valores básicos de la democracia.

Procura que las brechas entre los contendientes que disputan el poder, económicas o de posición institucional entre otras, no sean de tal magnitud que predeterminen la victoria o la derrota. Finalmente, la legislación intenta canalizar la modernización tecnológica, sometida a la presión contradictoria de una carrera contra el tiempo impulsada desde las autoridades electorales y las reservas de los actores políticos que temen no aprehender suficientemente el impacto de las innovaciones.

Aunque la incesante cantidad de reformas daría la impresión de una relativa sencillez para su aprobación, en realidad, la mayoría de los proyectos de reforma no concluye como artículos reformados de la Constitución o las leyes. Muchos terminan en las puertas de los Parlamentos, otros se caen en los estudios de las comisiones congresales, algunos se hunden en el plenario. Una fracción reducida alcanza su propósito, a veces con retoques

que pueden hasta cambiar el sentido mismo de la propuesta inicial. Ciertamente, el resultado es independiente de la calidad de los textos. Parte de la razón estriba en que la adopción de las reformas políticas, así como la designación de autoridades electorales- suele exigir una mayoría parlamentaria calificada, que ronda los dos tercios, o plazos específicos para adoptarse. Privilegios y restricciones que comparten con escasas reglas de la vida colectiva. Esa distinción subraya que los cambios deberían superar una mayoría circunstancial de turno para requerir que todos, o al menos los principales jugadores, estén de acuerdo, que oficialismo y oposición se avengan a consensuar los marcos de la competencia. La obtención de la mayoría legislativa excede un asunto aritmético, es un principio político.

Si bien no existen fórmulas para asegurar el éxito de una reforma, se presentan de manera recurrente algunos elementos de base. Resulta fundamental la imparcialidad política, vale decir la ausencia de disposiciones con el claro objetivo de beneficiar o perjudicar a ciertos actores. La neutralidad normativa reduce la suspicacia, favorece las conductas de colaboración y de lealtad con el sistema democrático. Aunque sus efectos en el corto plazo se asemejen, queda por debajo del punto óptimo, cuando la imparcialidad concierne exclusivamente a los dos o tres actores mayoritarios, consolidados y juzgados indispensables pues el sistema se cierra a nuevas corrientes.

La neutralidad es tanto más probable si la reforma se ha construido con un amplio consenso político y, más todavía, social e institucional con el involucramiento de entidades electorales, organizaciones de la sociedad civil, medios, académicos (y, en ciertos países, incluso de la comunidad internacional). La posibilidad de lograr la imparcialidad crece cuando la reforma se decide a distancia prudente de la próxima cita en las urnas. Se refuerza la probabilidad de que los actores actúen bajo el principio del

"velo de la ignorancia" (Rawls, 2006). Desconocedores de los lugares que les reservará la voluntad popular, mejoran las opciones de acordar un proyecto basado en el interés general o principios aceptables para todos en lugar de maximizar las ventajas de corto plazo en función del puesto que previsiblemente se aguarda. Asimismo, disminuyen los riesgos de aprobar una norma difícil de cumplir en plazos breves, llevando a la organización técnica o las condiciones políticas de los comicios a una zona de turbulencia.

Un ámbito distinto corresponde al diseño de las normas técnicamente sólido, indispensable para que la implementación fluya y evite la aparición de conflictos políticos o institucionales. Varias legislaciones revelan sus defectos de concepción en la aplicación: aparecen lagunas, inconexiones, ambigüedades, contradicciones, o, directamente ciertas disposiciones se demuestran inaplicables. Esos defectos técnicos poseen costos altos para los procesos políticos. Al menos en el campo estrictamente electoral, la participación de los organismos electorales en las definiciones legislativas aumenta las probabilidades de certezas y garantías técnicas y, en el mejor de los casos, apuntala el sello de imparcialidad.

En el mismo orden de relevancia, una reforma gana fortaleza cuando ofrece soluciones efectivas a las cuestiones consideradas críticas y problemáticas de la calidad de la democracia. Varias reformas eluden los problemas decisivos, por razones distintas. Por un lado, algunas parten de un diagnóstico errado, por lo que las modificaciones fracasan en aportar los resultados esperados (cuando no provocan complicaciones adicionales). Por otro lado, a veces, de manera consciente, se dejan de lado los temas de fondo y se ofrecen cambios de fachada con fuegos de artificio. Sucede cuando los actores políticos sólo buscan zafar de la presión de la sociedad, pero les faltan la voluntad o los consensos para atacar aspectos medulares, porque una disfunción

del sistema político o del régimen democrático puede ser funcional desde el punto de vista de los intereses partidarios.

En el mismo sentido, reformas bien concebidas para designar autoridades y establecer procedimientos, actividades, obligaciones y plazos electorales resultan insuficientes sin la voluntad política de aplicarlas. Ellas se vacían si los actores incumplen la letra y sobre todo el espíritu (un ejemplo recurrente, pero lejos de ser único, ocurre con las cuotas de género en las candidaturas). El irrespeto a ese impulso suele ser complejo y delicado de demostrar desde el campo jurídico, a la vez que sencillo de percibir por la sociedad, que detecta la falsedad, la distancia entre el objetivo declarado de la norma y su aplicación espuria.

La suma de la imparcialidad política, la solvencia técnica, el planteamiento sobre temas de fondo y un compromiso con las decisiones crean un halo de legitimidad para las nuevas leyes. Esas condiciones brindan garantías a los actores, horizontes temporales de largo alcance, incentivos para un mejor respeto de la norma, confianza a la ciudadanía y respeto para las autoridades elegidas. Al mismo tiempo, fortalecen las oportunidades para que las innovaciones se decidan al valorar la historia, sopesar los retos del presente, imaginar los puertos de llegada, en un trabajo caracterizado por la ambición del bien común, la paciencia y el pluralismo en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones y el éxito en los resultados.

Bibliografía

Araujo, Clara; Borges, Doriam (2012). **"O género, os eligeveis, e os nao - eligeveis: uma analise das candidaturas para a Cámara Federal em 2010"** en Diniz, José; Jardim, Celi; Jordao, Fátima, Mulheres na eleicoes 2010. Rio de Janeiro: Associacao Brasileira de Ciencias Políticas, p. 337–386.

Archenti, Nélida; Tula, María Inés Tula (editoras, 2008), Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Heliaste.

Arias, Tania (2012). **"Perspectiva de género en el derecho electoral. Pautas legislativas y práctica jurisdiccional: experiencia en la República del Ecuador"** en Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura. Justicia electoral en Iberoamérica. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, p. 22–32.

Baños, Marco Antonio; Palacios, Celia (2014). **"Evolución territorial de los distritos electorales federales uninominales 197 -2010",** en Boletín Geográfico (84), p. 81–95.

Boneo, Horacio; Carrillo, Manuel; Valverde, Ricardo (2007). La observación (internacional y nacional) de las elecciones en Nohlen, Dieter et al. (compiladores). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, p. 1072–1109.

Ardaya, Gloria; Verdesoto, Luís (2019). Las consultas populares en la democracia ecuatoriana. Quito: Plataforma para la defensa de la democracia y los derechos humanos.

Ávila, Raúl (2007). **"Representación de las minorías étnicas"** en Nohlen, Dieter et al. (compiladores). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, p. 693–708.

Ballados, Patricio (2018). **"Andanzas y vericuetos"** en Voz y Voto, 301, p. 8–12.

Barreiro, Lina; Torres Isabel (editoras, 2008). Igualdad para una democracia incluyente. San José: IIDH-CAPEL.

Barrientos del Monte, Fernando (2019). La segunda vuelta electoral: orígenes, tipología y efectos. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.

Boudon, Raymond (1979). Effets pervers et ordre social. Paris : Presses Universitaires de France.

Braden, Mark; Tucker, Robert (2014). **"Disputed Elections post Bush vs. Gore"** en Álvarez, Michael; Grofman, Bernard (editores). Election Administration in the United States: The State of Reform. Cambridge: Cambridge U.P.

Brenes, Diego (2013). El rol político del juez electoral. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Briceño, Héctor (2013). **"Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999 – 2010"**. en Politeia (50), 129–169.

Brown, Harry (2010). **"La política de la reforma electoral en Panamá"** en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,

Las reformas electorales en Panamá. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 13–72.

Bustillo, Roselia (2017). **"Una década de la tutela de los derechos políticos en México: de la formalidad a la progresividad (2006-2016)"** en Revista Mexicana de Derecho Electoral, 11, p. 97–122.

Cambronero, Andrei; Mora, Iván (2015). El control de constitucionalidad de las normas electorales. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Cañas, Miguel; Torre, Mario (2016). **"Sobre el sistema de voto electrónico en Venezuela"** en Ávalos, Ignacio; Lander, Luis; Medina, Carlos (editores). El sistema electoral venezolano. Caracas: Alfa, p. 231 - 246.

CAPEL (2008). Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina. San José: Cuadernos de CAPEL (54).

Centro Carter (2015). Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina. Atlanta: Centro Carter.

Corte Nacional Electoral (1997). Ley Electoral. La Paz: Corte Nacional Electoral.

Kevin Casas Zamora, Daniel Zovatto (2011). **"Para llegar a tiempo"** en Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto, Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA – OEA – UNAM, p. 17 – 67.

Fundación Konrad Adenauer (2010) Reformas electorales en Diálogo político (2).

Ferreira, Delia (2012). **"Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política"** en Cuadernos de CAPEL (57), p. 175 – 190.

Freidenberg, Flavia; Muñoz – Pogossian, Betilde (editoras, 2016). Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina 1978 – 2015. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú. Organización de Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México.

Freidenberg, Flavia; Uribe, Christian (2019). **"Las reformas político – electorales en América Latina (2015 – 2018)"** en Revista de Estudios Políticos, 185, p. 191 – 223.

Gilas, Karolina (2014). Con las cuotas no basta. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Goyes Solanda (2013). **"De las cuotas a la paridad: el caso de Ecuador"** en IDEA, La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Lima: IDEA, p. 47 - 120.

Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer; Mustillo, Thomas (2009). **"La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea"** en América Latina Hoy, 51, p. 15-40

IDEA (2009). Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana. San José: IDEA.

IDEA (2012). Una introducción al voto electrónico. San José: IDEA.

IDEA (2015). El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. México: IDEA, Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Nacional Electoral, Regulación de las campañas electorales en 18 países de América Latina. México: Instituto Nacional Electoral, 2014.

Instituto Nacional Electoral (2019). Memoria de la distritación electoral nacional 2014 – 2017. México: Instituto Nacional Electoral.

Jaramillo, Juan (2007). **"Los órganos electorales supremos"** en Dieter Nohlen et al, Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, p. 371 - 436.

Torcuato Jardim (2014). **"Brasil: leyes avanzadas con grandes vacíos"** en Francisco Alfaro, Héctor Vanolli (editores), Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina. Caracas: Alfa – Centro Carter.

Jones, Mark (2004). **"Electoral Institutions, Social Cleavages and Candidate Competition in Presidential Elections"** en Electoral Studies, 23, (1), p. 73 – 106.

Jost, Stefan (2010) **"El uso de equipos de votación electrónicos: sentencia doctrinal del Tribunal Constitucional Federal"** en Anuario de derecho constitucional latinoamericano, 10, p. 487 – 496.

Kavanagh, Dennis (1994). **"Las encuestas de opinión pública"** en Estudios Públicos, 53, p. 145 – 169.

Lehoucq, Fabrice (2013). **"La democratización en Centroamérica desde las guerras civiles: fortalezas y debilidades"** en Revista de Derecho Electoral, 16, p. 5 - 36.

Lissidini, Alicia; Welp, Yanina; Zovatto, Daniel (compiladores, 2014). Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participación en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, IDEA.

Márquez, Carmen María (2014). **"Reformas relativas al régimen de referendos"** en Alarcón, Benigno; Casal, Jesús (coordinadores), Proyecto Integridad electoral Venezuela: las reformas impostergables. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, p. 81 – 140.

Martínez – Barahona, Elena (2010). **"Las Cortes Supremas como mecanismos de distribución del poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua"** en Revista de Ciencia Política, 30, (3), p. 723 – 750.

Moderne, Franck (2001). **"Les avatars du présidentialisme dans les États latino – américains"** en Pouvoirs (98), p. 63 – 87.

Muñoz Pedraza, Abel (2016). **"Experiencias de sufragio extraterritorial en México en el ámbito local"** en Emmerich, Gustavo; Olguín, Víctor (editores). Sufragio transnacional y extraterritorial. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, p. 181 - 210.

Muñoz – Pogossian, Betilde (2013). **"Consolidación metodológica de las Misiones de observación electoral de la OEA: un paso más hacia la profesionalización de la labor de observación electoral"** en Organización de los Estados Americanos (2006). Informe de la Misión de Observación Electoral en Ecuador. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Natarén, Carlos; Chacón, Oswaldo; Morales, Karla; Jiménez, Omar (2014). Diagnóstico del proceso de fiscalización electoral en México. México: Universidad Autónoma de Chiapas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Flores.

Organización de Estados Americanos (2013). El ciclo electoral 2007 – 2012 en las Américas. Washington: Organización de Estados Americanos, p. 15 – 20.

Ovares, Carolina (2020). **"El desencuentro entre la jurisdicción constitucional y electoral: el caso constarricense"** en Revista Uruguaya de Ciencias Políticas, 29, (1), p. 157 – 183.

Murillo, María Victoria; Rubio, Julia; Mangonnet, Jorge (2016). **"Argentina: el protagonismo de los votantes y la alternancia electoral"** en Revista de Ciencia Política, 36, (1), p. 3 - 26.

Murillo, Gabriel; Sánchez, Rubén (1993). **"Procesos y factores determinantes de la crisis gubernativa en Colombia"** en Gabriel Murillo (editores). Hacia la consolidación democrática andina. Bogotá: Universidad de los Andes.

Nicolau, Jairo (2004). **"A participacao eleitoral: evidencias sobre o caso brasileiro"** en CES, A questao social no novo milenio. Coimbra: Universidad de Coimbra.

Nieto, Santiago (2005). Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Nohlen, Dieter (1994). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter (2015). Gramática de los sistemas electorales. Madrid: Tecnos.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (2014). Las nuevas elecciones municipales: escenarios y dinámicas (2005 – 2013). Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Orozco, Jesús (2010). **"Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina"** en Revista de derecho electoral (9), p. 1 - 32.

Organización de los Estados Americanos (2012). 50 años observando elecciones en las Américas. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Organización de los Estados Americanos (2016). Reformas políticas en América Latina. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Pachano, Simón Pachano (2007). La trama de Penélope. Quito: FLACSO – IDEA – Ágora Democrática.

Picado, Hugo (2018). Reforma electoral (actores, procedimiento y discurso). San José: Tribunal Supremo de Elecciones, Fundación Konrad Adenauer.

Pozo, Juan Pablo (2014). **"Voto electrónico en Ecuador (Azuay 2041): un proceso irreversible hacia la automatización de los procesos electorales"** en Mundo electoral, 20, p. 86 – 93.

Power, Timothy (2016). **"La política de la reforma política en Brasil"** en Organización de los Estados Americanos, Reformas políticas en América Latina. Washington: Organización de los Estados Americanos, p. 277 – 290.

Programa de las Naciones para el Desarrollo (2014). Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina. Buenos Aires: Programa de las Naciones para el Desarrollo, Siglo XXI.

Przeworski, Adam; et al, (2008). Democracia sustentable. Buenos Aires: Paidós.

Rawls, John (2006). Teoría de la justicia. México: Fondo de cultura económica.

Renault, Enguérand Renault (18 de noviembre de 2014). Les grandes chaînes de télévision ont-elles un avenir en Le Figaro.

Guillermo F. Reyes (2005). El nuevo orden político y electoral en Colombia. Bogotá: Legis.

Romero Ballivián, Salvador (2014). **"Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras"** en Salvador Romero Ballivián (coordinador), Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, p. 9 - 72.

Romero Ballivián, Salvador (2021). Elecciones en América Latina. La Paz: IDEA, Tribunal Supremo Electoral.

Salamanca, Luís (2014). **"Venezuela: el ventajismo electoral institucionalizado"** en Francisco Alfaro, Héctor Vanolli (editores), Campañas electorales: ventajismo y reelección presidencial en América Latina. Caracas: Alfa – Centro Carter, p. 155 – 176.

Sanín, Francisco; Acuña Fabián; Marín Margarita (2015). Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Giovanni Sartori (1999) Homo Videns. Buenos Aires: Taurus.

Schedler, Andreas (2009). **"Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto postelectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México"** en América Latina hoy, 51, p. 41 – 59.

Shugart, Matthew; Carey, John (1995). Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral dynamics. Nueva York: Cambridge University Press.

Sobrado, Luís Antonio (2006) **"El contencioso y la jurisprudencia electorales en Costa Rica"** en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 121 - 157.

The Electoral Integrity Project (2015). The Year in Elections, 2014. Sidney: The Electoral Integrity Project.

Thompson, Joseph (2009). **"La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas"** en Revista de derecho electoral, 7, p. 5 - 23.

Torres, Isabel (2012). "**Promoviendo la igualdad: cuotas y paridad en América Latina"** en Revista de derecho electoral (14), p. 27 - 41.

Treminio, Ilka (2013). **"Las reformas a la reelección presidencial en América Latina"** en Estudios sociológicos, XXXI, 91, p. 59 – 85.

Troper, Michel (2013). **"Contróle de constitutionnalité et démocratie"** en Elster, Jon ; Le Pillouer, Arnaud. A quoi servent les élections. Paris : Presses Universitaires de France, p. 37 - 52.

Tuesta, Fernando (2012). **"Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en Perú"** en Politeia, 7, p. 107 – 118.

Ulloa, Félix (2012). **"Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política"** en Cuadernos de CAPEL (57), 2012, p. 191 – 233.

Villanueva, Rocío (2009). **"La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales"** en Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Igualdad para una democracia incluyente. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 195 – 258.

Woldenberg, José (2002). La construcción de la democracia. México: Plaza y Janes.

Zamora, María Eugenia (2008). **"Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986 – 2006"** en Lina Barreiro, Isabel Torres (editoras), Igualdad para una democracia incluyente. San José: IIDH - CAPEL, p. 397 - 447.

Zovatto, Daniel (coordinador, 2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA – UNAM.

Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús (coordinadores, 2008). Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007. México: IDEA – UNAM.

Desafíos las reformas electorales en Latinoamérica: aportes de IFES

Lourdes González Prieto.
Directora de País para El Salvador y Guatemala de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Saludo con mucho gusto a la audiencia, a todas y todos. En primer lugar, quiero referirme a un artículo que justamente salió hoy en México de mi querida amiga y colega Flavia Freidenberg, que nos habla sobre las reformas electorales en el continente. Flavia, y por supuesto, todo el trabajo que se ha hecho ya de muchos años en el Observatorio de Reformas Electorales indica que América Latina ha sido la región en el mundo que más cambios legales ha realizado en sus sistemas electorales en los últimos 40 años. Y quiere decir que ha habido 297 reformas en 11 dimensiones en 19 países, desde 1977, cifras muy elocuentes. Flavia nos habla de un hiper activismo reformista en la región latinoamericana. Este es un fenómeno muy interesante, América Latina sigue siendo un gran laboratorio para la democracia en el mundo, y es cierto que no todas las reformas han logrado llegar a buen puerto. Y algunas de las claves para que las reformas puedan tener éxito, es justamente este tipo de ejercicios, en donde estamos ahora poniendo en debate, poner en perspectiva internacional comparada el esfuerzo de un país, para seguir reformando su sistema electoral.

Esta es una buena práctica, este es el camino y desde esta manera, con un diálogo abierto, un diálogo plural, un diálogo incluyente en el que se logran los mejores resultados para las reformas electorales.

En cuanto a sistemas electorales, como sabemos, la elección de un sistema electoral es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Y en un contexto de crisis de la democracia representativa, los sistemas electorales reciben fuertes críticas y son cuestionados. Por otro lado, en cuanto a las elecciones presidenciales, varios países de la región han adoptado reformas para incluir el balotaje, algunos ejemplos de países, incluyendo a la República Dominicana; y en cuanto a elecciones legislativas, desde la tercera ola de la democratización ha habido una tendencia en la región a abandonar el principio de mayoría, y promover diferentes modalidades de representación proporcional.

Ahora hablemos de un gran tema que es igualdad de género y participación de las mujeres. Ya mucho se ha dicho al respecto en esta conferencia, pero sí quiero hacer énfasis sobre desafíos clave, los estereotipos de género y la exclusión de las mujeres de la toma de decisión, que sigue siendo un fenómeno preocupante en nuestra región.

A pesar de los avances que se han registrado, siguen limitando la participación de las mujeres en política y elecciones. **¿Por qué?** Porque en nuestras culturas, la política sigue teniendo cara de hombre.

Nos ven como intrusas en la esfera pública; nos ven como intrusas en la en los puestos de toma de decisiones, y esto no puede seguir así. Tenemos que promover cambios culturales profundos para cambiar estos paradigmas tan arraigados que colocan a las mujeres en un lugar subordinado.

Y ese lugar no es el nuestro. Nuestro lugar, el lugar de las mujeres, es ahí donde se toman las decisiones del país. Existen grandes brechas de representación política. Es cierto que hemos alcanzado en el Poder Legislativo ya un 34 %, pero en los go-

biernos locales la representación de mujeres sigue siendo baja y el problema más preocupante es el de la violencia contra las mujeres en política y elecciones, porque vulnera sus derechos y limita sus posibilidades de participación. Las está sacando de la contienda electoral y esto debe ser normalizado, no debe ser tolerado, no es el costo de la política y de las elecciones tener que sufrir violencia. Ese no es, ni nunca debe ser, el costo.

La paridad democrática, efectivamente es un principio de distribución del poder político. Citando a mis queridas amigas paraguayas, Lina Barreiro y Lillian Soto, es la traducción política de la igualdad sustantiva. **¿Por qué?** Porque con la letra escrita no basta, es necesario que exista en la letra escrita, que exista en nuestras constituciones, en nuestras leyes, pero no alcanza. Tiene que traducirse en igualdad sustantiva a través de mecanismos de aplicación adecuados, y por eso decimos junto con otras pensadoras. Ahora recuerdo a Alejandra Mora de la OEA, que siempre lo dice al igual que yo, sin mujeres no hay democracia. Y yo agrego y con pocas mujeres hay una democracia de baja calidad y eso no puede continuar así.

Tenemos la tarea urgente de combatir la violencia contra las mujeres en política y elecciones desde todos los ámbitos, desde los organismos electorales, las instituciones del Estado, la sociedad en su conjunto, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía, en general. Esto es algo que no podemos dejar que siga creciendo. Desafortunadamente, mientras más mujeres llegan a puestos de toma de decisión, también va aumentando la violencia. Y esto no podemos permitir que siga creciendo.

Financiamiento político también. Otro gran tema el dinero en la política. Sin dinero no se puede hacer política, eso es un hecho contundente. **¿Pero qué hacemos?** Se requieren recursos económicos, pero también hemos visto que el dinero introduce distorsiones en la democracia.

La distribución desigual incide sobre posibilidades de partidos, candidatas y candidatos para ganar. Y los riesgos, entonces, para el financiamiento político en América Latina son financiamiento ilegal, el tráfico de influencias, las inequidades electorales graves y la pérdida de credibilidad, Esto es muy serio, porque la confianza es la base de la democracia.

Y hemos visto que las reformas al financiamiento político en la región, se caracterizan por un aumento de controles sobre el dinero en la política, lo cual está muy bien porque eso se requiere, pero sigue habiendo baja transparencia. Los órganos de control no tienen la fortaleza suficiente o no tienen capacidad sancionadora o las sanciones son ineficaces y también hay una tendencia al incumplimiento. Entonces, lo que se requiere es seguir concentrando los esfuerzos en ampliar la regulación, considerando la procedencia de los recursos, las modalidades de entrega, la trazabilidad, por supuesto, de esos fondos, los campos de utilización, los límites de ingresos y gastos y los órganos de fiscalización y sanciones.

En cuanto al Registro Civil y Electoral. El derecho a la identidad es un derecho humano. Ahí está la legislación internacional que regula el derecho a la identidad. Y no olvidemos ese dato que nos han dado el día de hoy 1,000,000.00 de personas en el mundo actualmente no tienen identificación y esto atenta contra un derecho humano fundamental. Y los principales desafíos para el reconocimiento de la identidad civil es el reconocer la identidad a poblaciones y personas tradicionalmente excluidas y muy importante hacer referencia a esta opinión consultiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2017, que establece que se debe reconocer la identidad de género de todas las personas. **¿Por qué?** Porque así lo dice la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todas las personas nacemos y permanecemos iguales en dignidad y derechos. Así de sencillo.

Y por lo tanto, hay organismos y países que ya han dado pasos en esa dirección. Procedimientos para facilitar el voto del colectivo trans, por ejemplo, en México, Brasil, Guatemala, Colombia, entre otros. Es un tema de igualdad y de justicia.

Partidos políticos. Los partidos son clave, son un elemento vital para las democracias porque constituyen mecanismos de representación a través de los cuales se canalizan las demandas ciudadanas. Ahora hemos visto muchos movimientos en diversos países que claman por la desaparición de los partidos políticos, hay un desencanto generalizado hacia el desempeño de las formaciones políticas. Esa es una realidad que estamos viviendo, pero nuestros sistemas políticos y electorales requieren de un sistema de partidos políticos fuerte, sólido y que se ciña a los controles adecuados, para poder funcionar adecuadamente.

Los partidos políticos tienen un papel vital y también una responsabilidad del más alto nivel en la consolidación de la democracia en la región. En cuanto a las principales reformas que se han observado sobre partidos políticos, simplemente diré que se observa una tendencia hacia una mayor regulación de los partidos políticos en Latinoamérica, y esto es una tendencia favorable. Entre los retos están mejorar los mecanismos de democracia interna y de igualdad de género, profesionalizar el quehacer político a través de formación y capacitación, y transparentar el financiamiento de los partidos.

En cuanto al voto en el exterior. Hay que considerar todos esos factores, quiénes son elegibles, cuáles son los requisitos para el registro, en qué tipo de elecciones, qué modalidades. Ya 17 países de la región han realizado reformas para permitir el sufragio para personas residentes en el extranjero y los retos que tenemos al respecto son aumentar la participación de la diáspora, garantizar la integridad de la elección y contar con suficientes recursos para su implementación.

Tecnología y elección es otro gran tema. Factores a considerar, lo que se recomienda siempre es considerar estos seis puntos como en una estrella que los mecanismos de tecnología siempre tengan como directriz asegurar la protección de la integridad de los procesos electorales; es decir, prevenir fraude. Que sean transparentes, que se tome en cuenta su complejidad y costos, que se proteja la privacidad de los datos y por supuesto la Secretaría del Voto, que se contemplen los requisitos legales y logísticos y que se facilite a las personas usuarias que en este caso son las y los votantes, el uso de estas tecnologías, siempre adecuándolas a la infraestructura y a las condiciones de cada país. **¿Con una perspectiva de qué?** De durabilidad, de sostenibilidad. Es una inversión que muchos países están haciendo, pero se requiere que sea una inversión y que se logre avanzar de manera coherente con el contexto de cada país. Y entonces, entre los principales retos está, como ya les decía, el de primero comenzar por estudios de factibilidad.

Parece obvio, pero hemos visto países que se lanzan directamente a la implementación sin haber pasado por las etapas necesarias de estudios de factibilidad, determinar indicadores de eficiencia, hacer pruebas piloto controladas en ámbito restringido para después ir ampliando y debe ser siempre de aplicación gradual. Irse de lleno a una implementación completa nunca augura resultados favorables. Debe protegerse la integridad y asegurar su sostenibilidad, porque la tecnología implica una inversión importante económica y en recursos humanos para el país que lo esté adoptando. Y la moraleja, nuestra ciudadanía tiende a ver en la tecnología una solución mágica, como si la tecnología pudiera resolver los temas de confianza o pudiera resolver los temas de inclusión.

En fin, no hay solución mágica, eso es una moraleja que queda después de estas décadas de experiencia en la materia. La tecnología es una herramienta, no es una solución mágica.

Elecciones en contexto de Covid-19. Hemos visto que al menos 160 países han realizado ya elecciones entre febrero de 2020 y febrero de 2022, nos dice IDEA Internacional. Es decir, una gran mayoría de los países del mundo ha realizado ya procesos electorales en contexto de pandemia y lo que vemos es que 37 países registraron un aumento de participación, mientras que 71 han registrado una disminución de participación de votantes. **¿Qué hemos aprendido en cuanto a los retos para organizar elecciones en contexto de COVID-19?** Debe existir consenso político en torno al calendario y procesos electorales, en primer lugar.

En segundo lugar, los organismos electorales necesitan recursos para implementar las medidas de bioseguridad. Tercero, adaptar logística electoral para garantizar la inclusión de grupos subrepresentados o vulnerables. Se requiere, en cuarto lugar, coordinación interinstitucional para organizar las elecciones y debe garantizarse en todo momento este valor tan importante para la democracia, que es la integridad de los procesos electorales.

Hemos visto, desafortunadamente, que con la pandemia también se ha afectado el desarrollo de las democracias en las diferentes regiones. Observamos preocupantemente un aumento de autoritarismos y regímenes híbridos en todo el mundo y la región latinoamericana no es la excepción.

Los países que han mostrado un declive en la calidad de su democracia son considerables 2/3 de las democracias de nuestra región latinoamericana presentan un desempeño democrático medio.

Eso no es lo que nos merecemos, nos merecemos tener democracias de desempeño alto que respondan a las demandas de la ciudadanía y de la democracia en el siglo XXI, porque es el siglo XXI y eso es lo que debemos a nuestro presente y a las generaciones que vienen más adelante, ese es nuestro compromiso.

Recomendaciones para procesos de reforma electoral. En general, he visto que varias de estas ideas coinciden con las acciones que ya ha tomado la República Dominicana, así que me alegro de ver esa coincidencia. Y por si estas recomendaciones pueden serles útiles o pueden inspirar a seguir avanzando en este camino. En primer lugar, es esencial considerar la evolución histórica y contexto de cada país. Hay que evitar la tentación de borrar o ignorar el pasado, que lo hemos visto en países que quieren hacer borrón y cuenta nueva, como si lo de atrás no existiera y se inventa la rueda otra vez y así no es la cosa. Hay que mirar y aprender de ese pasado para transformar el presente y el futuro. En segundo lugar, salvaguardar principios básicos de la democracia, parece increíble que tengamos que volver una y otra vez a reiterar la importancia de los valores democráticos y tutelar los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos.

En tercer lugar, asegurar en todo momento la debida inclusión de grupos representados las mujeres, las juventudes, los grupos étnicos, las personas con discapacidad y las personas de la diversidad sexual. En cuarto lugar, considerar adecuaciones del marco legal conforme a principios internacionales, pactos y convenciones internacionales, hay que hacer referencia a esas convenciones firmadas y ratificadas por los países como un fundamento legal adecuado, no olvidarnos de que son compromisos adquiridos por los Estados. En quinto lugar, es una buena práctica realizar evaluaciones después de cada proceso electoral y tomar en cuenta esas lecciones aprendidas para seguir avanzando, no olvidar nunca esas lecciones que nos deja cada proceso electoral.

Sabemos que nunca en la historia ni en ningún lugar del mundo ha habido elecciones perfectas. Eso no existe. Elecciones perfectas nunca ha habido, pero sí podemos hacer nuestros procesos cada vez más eficientes, más transparentes, más jus-

tos, más libres, más equitativos. Eso es lo que sí podemos hacer. Es un proceso constante de aprendizaje y nuestros procesos son perfectibles. Pero podemos ir avanzando con la brújula puesta en los derechos humanos, con la brújula puesta en elecciones libres, inclusivas y transparentes y justas, por supuesto. En sexto lugar, hay que referirse a la experiencia internacional comparada, esas mejores prácticas, esas lecciones aprendidas, porque los países pueden intercambiar fórmulas o respuestas o soluciones que han funcionado, otras que no han funcionado tan bien y aprender mutuamente esa cooperación y ese diálogo entre pares es una buena práctica que permite seguir avanzando en materia de consolidación democrática en el mundo.

En séptimo lugar, se recomienda realizar procesos de consulta a instancias y fuentes competentes, desde integrantes de organismos electorales presentes y pasados. Miren que hemos visto también casos en donde se han hecho reformas electorales, en donde el organismo electoral no ha sido ni consultado. Eso no es una buena práctica, tiene que buscarse esa conciliación adecuada entre el interés político, pero el interés superior de la democracia de los países.

Entonces, tiene que haber un diálogo adecuado entre estos dos lados de la ecuación y considerar a integrantes de organismos electorales de administraciones anteriores, ahí tienen mucho también que aportar a los procesos. Por supuesto, revisar las recomendaciones y lo que han observado las misiones de observación electoral tanto nacional como internacional.

Las instituciones académicas y las asociaciones profesionales, especialmente aquellas especializadas, las asociaciones de politología, los Colegios de Abogados y Abogados, en fin, hay un corpus, un recurso valiosísimo de las instituciones de educación superior y de investigación de nuestros países y las asociaciones profesionales, ahí están, hay que incorporarlas al proceso, tienen mucho que aportar.

Y por supuesto, las organizaciones internacionales especializadas en elecciones y democracia, estamos a su disposición la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, AIFES Internacional, el PNUD y demás asociaciones regionales y mundiales de organismos electorales, la Conferencia GEO, la Unión de los Protocolos de Tikal y Quito, en donde los organismos electorales tienen la oportunidad de intercambiar con sus pares. Considerar que toda reforma opera en el marco de un sistema si se mueve una pieza, se mueven otras por fuerza.

Entonces, hay que mirar con un enfoque integral esos ajustes que se van a hacer para que el conjunto no quede desequilibrado o que haya discrepancias o incoherencias al interior de los órganos y al interior de la legislación.

Hay que asegurarse entonces de que esa pieza que se va a mover tenga concordancia y si se mueve una, cuáles son las que se mueven y cómo hacer que funcione como un sistema eficiente. Para las innovaciones, en especial las que consideran introducir nuevas tecnologías, siempre evaluar factibilidad, eficiencia con un enfoque gradual y asegurando integridad y sostenibilidad. En suma, integridad, confianza y credibilidad son el capital de la democracia.

Y estas son algunas pistas para lograr seguir avanzando en nuestra región latinoamericana. Porque la consolidación de la democracia requiere de estos aspectos técnicos, pero también requiere asegurar siempre que haya demócratas. La democracia no existe cuando no hay personas de vocación democrática. Necesitamos asegurar esa mirada, ese eje hacia la democracia con total respeto de los derechos fundamentales de los derechos humanos, para seguir avanzando hacia una mejor democracia posible en este nuestro siglo XXI.

Palabras de Clausura

Román Andrés Jáquez Liranzo
Presidente de la Junta Central Electoral

En nombre de la Junta Central Electoral y de nuestra Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC), quiero agradecer su presencia en este evento que nos ha llenado de satisfacción y ha sido de gran provecho en el momento que vive el sistema electoral y el Registro Civil en nuestra República Dominicana. Nuestro agradecimiento a la Organización de Estados Americanos (OEA), al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), a la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Extendemos nuestro agradecimiento a los expertos y expertas nacionales e internacionales que han participado como panelistas, conferencistas, moderadores y moderadoras. Gracias al personal de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) en la persona de su director, Felipe Carvajal, así como a los integrantes del Consejo Académico. Especial mención a las Direcciones que han hecho posible este Congreso, a la Dirección Administrativa, a la Dirección de Protocolo, a la Dirección de Relaciones Internacionales, a la Dirección de Comunicaciones, a la Dirección de Seguridad, a la Dirección de Registro Civil, y con ellas a todos los Junteros y Junteras que, como siempre, hacen suyo las actividades de la JCE. Y sobre todo a ustedes que han sido parte de este aporte de la Junta Central Electoral del fortalecimiento del sistema electoral y de nuestra identidad.

En la clausura de este Primer Congreso Internacional, Democracia, Elecciones e Identidad, cuyo tema principal trató sobre las reformas electorales y del Registro Civil, las propues-

tas y puntos de vistas que se han planteado se traducen en oportunidades de gran valor para nuestro país, toda vez, que las mismas son el fruto de reflexiones, de experiencias comparadas y de investigaciones científicas en materia electoral y del Registro Civil.

En ese sentido, hemos destacado en distintos escenarios sobre la independencia. Que un árbitro electoral no es independiente porque lo diga la Constitución o lo diga la ley. Que un árbitro electoral no es independiente porque se le escriba en la frente la frase soy independiente. La independencia es una actitud, es un carácter, es una forma de ser, es algo intrínseco que se traza en rayas de Pizarro, que te hacen escoger el camino de la legalidad, camino de la transparencia, de la institucionalidad, de los principios y de los valores democráticos por encima de cualquier otro. **¿Sobre la legitimidad?** La legitimidad parecería un constructo. La legitimidad legal está en el marco de la estructura legal en que el órgano electoral tenga asidero constitucional y legal, así como la constitución de quienes lo integran.

En estos casos, lo importante no es la legitimidad legal, lo importante es la legitimidad política y la legitimidad social, que es una característica no material fundada en las percepciones y en las realidades de los demás actores del sistema electoral sobre los órganos y de quienes la integran. Por eso, y aquí en este Congreso, se destacó con sabia precisión esa legitimidad política y social que se va construyendo con acciones apegadas a la certeza electoral, al respeto a los principios de la integridad democrática.

En cuanto a la afamada confianza, tema transversal de este Congreso, es un hilo invisible que sostiene poderosamente la transparencia, la independencia y la legitimidad. Pero esa confianza no se impone, se gana. Se gana día a día, paso a paso, con la conciencia de que en cualquier momento, ante cualquier desliz

de la transparencia, de la independencia y de la legitimidad, el hilo invisible se rompe.

En cuanto a **"Redes Sociales: Desinformación y Campañas Electorales"**, los aportes de este Congreso a través de los panelistas nos han planteado grandes desafíos en armonizar derechos que evidentemente chocan. Desafíos por el uso abusivo de libertades, de cómo se controlan, desafíos de cómo sancionarlos, desafíos de quizás, simplemente, cómo educarlas. Porque en este Congreso hemos reflexionado que no hay nada más dañino que estremezca el sistema electoral que una mentira, un bulo, una desinformación retuiteada, etiquetada, enviada o publicada. Hay que materializar acciones aquí enarboladas que no dejen en el control de dedos malvados ante el uso de un celular inteligente. La suerte de la democracia. Que no dejen en dedos malvados la dignidad de los órganos electorales, la dignidad de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y la dignidad de hombres y mujeres que ejercen el oficio de la política de manera digna y ética.

Por otro lado, el panel de la **"Potestad Sancionadora de la Administración Electoral Frente a las Conductas Antijurídicas en el Sistema Electoral"**, precisamente esta Junta Central Electoral creó al inicio de esta gestión la Dirección de Fiscalización y Control Financiero de los Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos. La facultad de sancionar, como se ha señalado en este cónclave, suele ser mal vista por el sancionado o la sancionada. Esas medidas cautelares, esas sanciones administrativas que pudieran establecerse, forman parte de enderezar lo torcido. Y el enderezamiento suele doler, es cierto, pero es parte de la sanación de la democracia, que al final de cuentas es lo que importa, la democracia sana. De nada sirven normas sin el poder sancionador para quienes la burlen, de nada sirven leyes sin dientes, sin garras. Sobre la reforma al Registro Civil, estamos seguros

de que se está consciente de la necesidad de pasar de lo inhumano a lo humano, de lo vetusto a lo moderno, de lo burocrático a lo expedito, de lo manual a lo digital. Sabemos que el Congreso Nacional está comprometido con que el actual modelo del Registro Civil en República Dominicana es una retranca y un némesis para el pueblo dominicano, y que tendremos una nueva ley digna, humana, moderna y que nos permitirá como Junta Central Electoral, cumplir con efectividad nuestro mandato constitucional de la identidad.

Sobre la reforma electoral, hoy se ha expuesto de manera magistral la propuesta de la Junta Central Electoral, una propuesta perfectible. Por eso estamos en este escenario, sin embargo, recalcamos dos aspectos. Sobre la importancia de profundizar sobre el financiamiento privado de los partidos, agrupaciones y movimientos políticos, así como de los precandidatos y precandidatos, candidatos y candidatas. De la supervisión y transparencia de los recursos que reciben por la vía privada, a veces de fuentes dudosas que crean desafección política. El segundo es la deuda que tiene el Estado dominicano con la mujer política, con la paridad. Es un compromiso de los Objetivos del Milenio y es un deber constitucional. Se dice que es difícil, que no se puede, que no hay mujeres suficientes, que no se involucran, en fin. Hemos dicho en numerosas ocasiones que este Pleno es un equipo. Sepan los hombres aquí sentados, que esos aplausos, que esas mujeres estuvieron de pie al lado suyo en este escenario, son las 172 mujeres registradas formalmente en este Congreso. Hombres, esos aplausos que ustedes escucharon fueron oídos por 169 hombres registrados formalmente, en este Congreso. Este Congreso tiene paridad, ustedes lo vieron ahí en los paneles, 50.40 % de mujeres y 49.60 % de hombres. O sea, sí se puede. Un llamado al Estado dominicano que lo que falta es voluntad política porque mujeres hay.

Finalmente, tal y como atinadamente expusiera ayer Karolina Gilas en su conferencia titulada **"Reformas electorales en Latinoamérica: Paridad y financiamiento político"**, compartía con nosotros unos datos estadísticos que daban cuenta de que en Latinoamérica, entre 1977 y 2019, han sido aprobadas 239 reformas electorales, en las cuales República Dominicana cuenta con siete. Ubicándose de esta manera entre los países moderados. Mientras que países como Uruguay, Paraguay y Guatemala considerados países pasivos, cuentan con dos o tres reformas en este período. Realmente, lo importante es la calidad de la reforma, por eso abogamos por una buena reforma electoral, por una buena reforma del Registro Civil que perdure y permanezca por la dureza de su constitucionalidad, por la dureza de su apego a las leyes y de los principios democráticos y, sobre todo, por su apego a los derechos fundamentales. Abogamos por una reforma que perdure, por su efectividad democrática y por su efectividad en la protección y modernización del Registro Civil, abogamos por una reforma donde lo que predomine sea el interés por la democracia y no un interés particular.

Distinguidas y distinguidos, de esta manera clausuramos los trabajos del Primer Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad con el tema **"Reformas Electorales y del Registro Civil"**. Muchas gracias. A nombre de la Junta Central Electoral y de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil. Bendiciones.

Román Andrés Jáquez Liranzo
Presidente de la Junta Central Electoral

Participantes del Congreso Internacional Democracia, Elecciones e Identidad

-A-

- Adalgiza Jose Medrano
- Adonis Solano Berroa
- Agustina García Suarez
- Ajheissa Peguero Sena
- Alba Nerys García Vicioso
- Alberto León
- Alexander Cupete
- Alexander Valenzuela Encarnación
- Alfa Méndez Núñez
- Alfonso Jáquez De Jesús
- Alfredo Parris Williams
- Alondra Karina Cordero Rosso
- Amelia L. Zinayda Cabral Rodríguez
- Amparo Torres Castillo
- Ana Gil
- Ana Leticia Martich Mateo
- Ana Margarita Gómez Pontón
- Ana María Grullón Cabral
- Ana Virginia González Suarez
- Angela Maria Rivera Carela
- Angelica Paola Decamps Florián
- Anibelca Rosario Rosario
- Antonia Maria Novas Bello
- Antonio Valerio Venzo
- Aquíles Peralta
- Arelis Altagracia Cabrera Ramírez
- Ariel Andrés Liranzo Liz
- Ariel Enmanuel Mejía Castro
- Arlette Del Carmen A. Ángeles
- Ashley Lissette Feliz Peña
- Aura Sunilda Camejo Jiménez
- Awilda Carolina Lluberes Méndez
- Awilda Jacet Santana Espino

-B-

- Belkys Altagracia Grullón
- Betty Francisca Vargas Acosta
- Beykel Berroa
- Bienvenida Gómez Echavarría
- Bienvenido Esteban De Jesús
- Braulio Frías Vargas
- Brenda Mileydi Feliz

-C-

- Carlixta Carolina Paula De La Cruz
- Carlos Cervante Díaz Amberis
- Carlos Guridis
- Carlos José Guzmán Disla
- Carmen Rosa Tejada

- Carolin Luisana Díaz Pujols
- Caroll Mueses
- Casimira Woolard Del Rosario
- Catherine Franchesca Morillo L.
- Celso Junior Romero Peña
- César Celedonio Reyes Vásquez
- César Eliezer Rodríguez Almonte
- Claudio Lorenzo Ferreira Vásquez
- Cristino García Estrella

-D-

- Daiyud Edivil Genoveva B. Alba
- Damaris Bienvenida Pérez Pérez
- Daniel Ivoskus
- David Olivero Báez
- David Ovalles Torres
- Deyanira Altagracia Peralta C.
- Diana Yvelisse Vilorio
- Dionicio De Los Santos De Los Santos
- Dolly Massiel Trinidad Rodríguez
- Dolores Altagracia Fernández Sánchez
- Donald Hurtado Hernández
- Doris Polanco

-E-

- Edgar Jeremías Rodríguez Pineda
- Eduard Franklin Custodio Díaz
- Eduviges Maria Bautista Gomera
- Edward Roustand
- Eladio Francisco Regalado Rondón
- Elda Altagracia Clase Brito
- Elhiana Victoria Herrera Hernández
- Elianna Santana Alcántara
- Eliazar Beriguete
- Elic Fernández Carrera
- Elizabeth Marte Holguín
- Elsa Melissa Gonell
- Elsido Antonio Díaz Bueno
- Emelin Encarnación Cedano
- Emily Darini Feliz Matos
- Eneroliza Ventura García
- Enilda Merice Ortiz Rodríguez
- Enrique Eugenio Santelises Vila
- Eric Gabriel Serrano Castillo
- Erisongel Gómez Sena
- Estalin Alcántara
- Esther Maria González Peguero
- Evelin Josefina Rodríguez Ramírez
- Evelyn De La Cruz García

-F-

- Fabiola Maria Nery Cabrera G.
- Fausto Domingo Mateo Peña
- Felipe Antonio C. De Los Santos
- Félix Damián Olivares Grullón
- Fernando Francisco Gómez Reyes
- Fernando Nicanor Oneil Contreras
- Fior Daliza Martínez Gómez
- Flor Alba Nolasco Sosa
- Francisca Mercedes González P.
- Francisco Guerrero
- Francisco Hernández Fernández
- Francisco Javier Isaac Ubiera

- Freddy Ángel Castro Díaz
- Freddy Geraldo Moreta
- Freddy Joaquín Ortiz Pujols
- Freddy Manuel Zarzuela García

-G-

- Gabriela Maria Pérez Guzmán
- Gaudy Bustillo
- Genara Tiburcio Batista
- Georgina Daviellie Z. Rodríguez
- Gereni Rachel Ramírez Sánchez
- German Yael Feliz Severino
- Giselle Altagracia Calderón Goris
- Gladys Familia Soriano
- Greilyn Ramona G. Alcántara
- Griselda Guillermina Batista Aristy
- Guillermina Susana Rondón Olivo
- Gustavo Adolfo Jiménez R.

-H-

- Hamilk Chahin Gómez
- Hamlet Amado Sánchez Melo
- Héctor David Inoa Bonnelly
- Hipólito Girón Reyes
- Hirayda Marcelle Fernández G.
-Honorina Johannis Rossi Pagán
- Horacio Marcelo Quiroga Salas

-I-

- Igor Antonio De Jesús Bucarelli S.
- Ingrid Bicu
- Iris Yoselin Borbón S. De Perdomo
- Irlandis De La Rosa Lagares
- Issa Franchesca López Frías

-J-

- Jaimar Castillo Pimentel
- Janet Altagracia Camilo Hernández
- Janet Catalina Tejada Colón
- Jason Ariel Grullon Pacheco
- Jenny Marlene Castillo De La Cruz
- Jhonattan Alexander C. Jourdain
- Joaquina Diomedes Hilario Diaz
- Joel David Lantigua Peralta
- Joel Nazario Rosario González
- Joel Pérez Espinosa Trinidad
- John García Ortiz
- Johnny Marcelo Rivera Báez
- Jorge Eligio Méndez Almont
- Jorge Luis Rosario Glas
- José Amable Ramos Cabrera
- José Blas Espinal Ureña
- José Dahian García
- José Enrique Genao Perdomo
- José González
- José Ignacio Méndez Hernández
- José Lino Martínez Reyes
- José Maria De Jesús Gómez
- José Marino Elsevyf Rivas
- José Rafael Padilla Meléndez

- José Ramírez Segura
- José Thompson
- José Vásquez Natera
- Jovanny Antonio Díaz Tejada
- Juan Bautista Cáceres Roque
- Juan Bautista Tavarez Gómez
- Juan Darío Ureña Aquino
- Juan De Dios Gabriel Norvil
- Juan Eligio Almonte Rodríguez
- Juan Emilio Ulloa Ovalle
- Juan Isidro Moreno Gautreaux
- Juan José Martínez Morales
- Juan Karlos Saladín Subero
- Juan Manuel Morel Pérez
- Juana Anyernis Peña R. De Sabater
- Juana Evangelista Peña González
- Juana J. Domínguez De Jesús
- Julio Balderrama
- Julio Cesar Castaños Zouain
- Julio Cesar Sepúlveda Medina
- Julio Rafael Aristy Severino

-K-

- Karilyn Jael Cuevas Díaz
- Karina Noelia Espinal Ovalle
- Karla Bellalina Pérez Fernández
- Karla Margarita González Diloné
- Karolina Monika Gilas
- Katty Marisol García Rodríguez
- Kelly Matilde Patiño

-L-

- Landia Sofia Molina Pérez
- Laura Casado Ortiz
- Leidy Maria Blanco García
- Lenis Rosangela García Guzmán
- Leonardo Antonio Suero Ramos
- Lilian Mateo Cornelio
- Lina Altagracia González Díaz
- Liqui Micael Pascual Almengo
- Loanny Maria Fernández Abreu
- Lorenza Yanisse Ciprián Hurtado
- Lorenzo Córdova
- Lorenzo R. Espaillat García
- Lourdes González Prieto
- Lourdes Margarita Tiburcio Genao
- Lourdes T. De Jesús Salazar Rodríguez
- Luis Alberto Mora Guzmán
- Luis Antonio Bolaños
- Luis Benjamín Peláez Sterling
- Luis Guillermo R. Gómez Valenzuela
- Luis Manuel Telemín Jiménez
- Luis Mariano Matos
- Luis Rafael Vilchez Marranzini
- Luissannia A. Coronado Joaquín
- Luz Amalia Peña Reyes

-M-

- Mabel Lariza Romano
- Mabel Ybelca Feliz Báez
- Malaquías Contreras
- Manauri Jorge

- Manuel Emilio Galván Luciano
- Manuel Emilio Mancebo Méndez
- Manuel Ramón Peña Conce
- Manuela A. Thomas Martínez
- Marcel Adolfo Salomón Henríquez
- Margaret Orquídea Ramírez Tejeda
- Margarita A. Lugo Pérez De Rojas
- Margarita Elena Pimentel Ramírez
- Maria Eduvigis De León Castro
- Maria Estela De León Veloz
- Maria Jerez Pichardo
- Maria Yolanda Jacobo Rivans
- Maria Yudelka Quezada Feliz
- Marianela Henríquez Acosta
- Maricela A. Gómez Martínez
- Mariliana Guzmán Valerio
- Marina Lebrón Fermín De Bueno
- Mario Eligio Núñez Valdez
- Marisol Mendoza
- Maritza Del Carmen García Volquez
- Marlenn Ytzel Fernández Cabrera
- Massiel Peña
- Matilde Silvana Estévez Gómez
- Máximo Alcántara Quezada
- Mayra Méndez Silverio
- Mayra Rosa Fondeur Gómez
- Mayrene Abreu Delgado
- Melanie Maria Holguín Martínez
- Mercedes M. Martínez Leonardo
- Mercedes Suriel Peralta
- Mercedes Vallejo Guzmán
- Michael Aneudy Frías Del Orbe
- Miguel Alberto Alcántara De León
- Miguel Antonio Ledesma Polanco
- Miguel David Del Rosario Jiménez
- Miguel Enrique Jiménez Castillo
- Mildred Báez
- Minerva Luisa Bautista Mejía
- Mireya Altagracia Rivas Pérez
- Miriam Barahona
- Miriam Teresa Suárez Contreras
- Mirtilio Santana Santana
- Mohammad-Imran Gull

-N-

- Namphi Andrés Rodríguez
- Narciso Alberto Almonte Reyes
-Natanael Espinal Díaz
- Nathalie M. Fernández Ángeles
- Neido Antonio Rosario Amparo
- Nelson David Guzmán Diplan
- Nelson Fidel Didiez Ogando
- Nelson José Jáquez Lorenzo
- Nelson Manuel Agramonte Pinales
- Nelson Mena
- Nelys Nalda Peña Ferreras
- Néstor Julio Rodríguez Núñez
- Nicole Vilchez
- Nikauris Báez Ramírez
- Nizara Bethania Morine Brazoban
- Noemi Rafaela Rivera Almánzar
- Norberto Emilio Pérez Garrido
- Nurys Xiomara Paulino Pérez

-O-

- Omarcys Altagracia Durán Trinidad
- Oscar Liranzo Betances
- Osiris Disla Ynoa

-P-

- Pablo Vicente Bautista
- Paloma Ayahibe Hubiere Rosendo
- Paola Báez Ramírez
- Patricia Antonia Núñez Morel
- Patricia Lorenzo Paniagua
- Patricia Regalado
- Patrick Valerio Paulino
- Pedro Rodríguez Montero
- Penélope A. Espinosa Arboleda
- Penélope Taveras Ortiz
- Pilar Gómez Ortiz
- Prado Antonio López Cornielle

-R-

- Rafael Armando Vallejo Santelises
- Rafael Díaz Almánzar
- Rafael Jeovanny Terrero Feliz
- Rafael Jesús Mercedes Javier
- Ramon Emilio Mártir Romero
- Ramon Hilario Espiñeira Ceballos
- Ramon Maria Urbáez Mancebo
- Ramon Sánchez
- Ramona Arlenny Feliz Pérez
- Ranulfo Rafael Rojas Setina
- Rebeca Omaña
- Reymi Jeifer Peguero Medina
- Reyna Ferreras Cuevas
- Rhina Alessandra Díaz Tejada
- Roberto Acevedo Martínez
- Roberto Bernardo Saladin Selin
- Robinson Domínguez
- Rodolfo Pacheco
- Rohamelis Bautista Gil
- Román Andrés Jáquez Liranzo
- Ronny Egberto Mateo Ramos
- Rosa Alba Escalante Feliz
- Rosa Elba Cordero Espaillat
- Rosa Nidia Martínez
- Rosa Pérez
- Rosangela Celestino Pierret
- Rosangela Domínguez Mercedes
- Rosario A. Graciano De Los Santos
- Rubén Darío Almonte Mercedes
- Ruddy Hamlet Flores Ureña
- Rufina Fior D. Jiménez De La Cruz
- Ruth Esther Jiménez Peña

-S-

- Sagrario Inmaculada Ovalles Paula
- Salvador Romero
- Samir Chami Isa
- Samuel De Jesús Genao Espinal
- Samuel Mejía Taveras
- Sandra Eduvigis Ángeles Ángeles
- Santa Maria Solano De De La Cruz
- Santa Rosario Montero
- Santos Willy Liriano Mercado

- Saulo Sierra Valenzuela
- Sergio Santiago Holguín Rodríguez
- Shatterson Diego Feliz Cuello
- Simón Andrés Cifuentes González
- Sofia Elisa Ureña Rodríguez
- Sofia Vincenzi
- Solanlly Yissell Vidal Sanchez
- Sonne Beltré Ramírez
- Sonya Erudice Uribe Mota
- Stalin Alcántara Osser
- Stania Melissa Santana Alcántara
- Stefany Maria Peña Hernández
- Suedi León Jiménez
- Sujey Alvarado
- Suleika Providencia Gómez Nivar

-T-

- Tacito Leopoldo Perdomo Robles
- Thania Mercedes Báez Dorrejo
- Tony Pérez

-V-

- Vanahí Bello Dotel
- Verónica M. Contreras De Jesús
- Vesalio A. Rodríguez De León
- Vianela Galván Caraballo
- Violeta Martínez
- Virginia Cerón Urbáez
- Vladimir Rozón García

-W-

- Walkiria Aurora Musa Martínez
- Wanda J. Romelina Arnaud
- Well T. Sepúlveda Polanco
- Wilfredo Penco
- William A. Charpanties Basilio

-Y-

- Yanely P. Hernández De Rosario
- Yanery Carolina Morel Morel
- Yanessi Espinal Núñez
- Yanit Elizabeth Pujols Casado
- Yany Lainy Altagracia Tineo Báez
- Yara Ivette Campo Berrio
- Yariel Román
- Ycell Altagracia Suero Geraldo
- Yeinil Maria Fabian Rodríguez
- Yessica Veras Espinal
- Yinet Maria Núñez Núñez
- Yinnary Zuleica Santana Méndez
- Yogeiry García Ramírez
- Yohanny Miguel De Jesús Durán
- Yolanda Aristy Peñas
- Yomarsy Tejada Pozo
- Yoreimy De Los Santos Soriano
- Yulibelys B. Wandelpool Ramírez

-Z-

- Zoila Yoselin Pérez Paulino
- Zoranlly Berenice Fereida Pérez

ÍNDICE ANALÍTICO

-A-

Acta de Nacimiento: 213, 214, 193
Actos del Estado Civil: 4, 14, 11, 14, 19, 22, 23, 50, 187, 188, 189, 191, 194, 223
-Reglamento Contencioso Administrativo y de Rectificación: 223
-Modificación de la Ley 659: 187, 189, 190
Acuña, Fabián: 254, 305
Abinader Corona, Luis: 16
Administración electoral: 40, 57, 69, 109, 130, 131, 133, 148, 150, 156, 168, 222, 225, 227, 230, 233, 246, 248, 320
-Potestad sancionadora: 130, 131, 133, 135, 148, 157, 165, 166, 168, 171, 181, 182, 183, 320
-Frente a conductas antijurídicas en el sistema electoral: 130, 171, 320
-(experiencia uruguaya): 131, 148
-(experiencia panameña): 131, 168, 170
-(experiencia mexicana): 131, 133, 135
Agencia de Protección de Datos Personales de Costa Rica: 197
Alcántara Osser, Stalin G.: 3
Alfabetización digital: 34
Annan, Kofi: 58
Araujo, Clara: 280, 296
Árbitro electoral: 30, 31, 319
Archenti, Nélida: 279, 296
Ardaya, Gloria: 254, 296
Arias, Tania: 296
Asambleas Electorales y del Registro Civil: 11, 13, 18
Asociación de Organismos Electorales del Mundo (protocolo de Tikal): 16, 46, 317
Ávila, Raúl: 280, 297

-B-

Báez Ramírez, Nikauris: 3, 242
Ballados, Patricio: 288, 297
Banco Mundial: 210
Baños, Marco Antonio: 288, 296
Barreiro, Lina: 297, 307, 310
Barrientos del Monte, Fernando: 260, 297
Bauman, Zygmunt: 95
Bello Dotel, Vanahí: 16, 40, 41, 67, 68, 69
Beltré Ramírez, Sonne: 16
Bicu, Ingrid: 16, 74, 76, 108
Bolaños, Luis Antonio: 16, 187, 197, 204, 219

Boneo, Horacio: 286, 296
Borges, Doriam: 280, 296
Boudon, Raymond: 250, 297
Braden, Mark: 289, 297
Brenes, Diego: 269, 297
Briceño, Héctor: 261, 297
Brown, Harry: 253, 297
Bustillo, Roselia: 269, 298

-C-

Camacho, Ignacio: 17
Cámara Nacional Electoral (Argentina): 46
Cambronero, Andrei: 270, 298
Campañas electorales: 12, 20, 29, 32, 58, 63, 72, 73, 74, 76, 78, 103, 104, 106, 107, 133, 139, 156, 298, 300, 305, 320
-Desinformación: 12, 72, 73, 74, 76, 103, 104, 157, 320
-Regulación: 79, 107, 133, 138, 139, 298
-Vinculadas a procesos electorales: 95
Campo B., Yara Ivette: 16, 131, 168, 182, 183
Cañas, Miguel: 289, 298
Carey, John: 284, 305
Carrillo, Manuel:286, 296
Carta Democrática Interamericana (CDI): 26
Carvajal de los Santos, Felipe: 17, 22, 318
Casas Zamora, Kevin: 270, 279, 298
Castro, Freddy Ángel: 16, 36
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL):16, 19, 42, 49, 255, 297, 298, 299, 301, 306, 307, 318
Chami Isa, Samir Rafael: 16, 17, 224, 225
Centro Carter: 272, 298, 300, 305
Ciberespacio: 28, 82, 96, 100
Código Civil: 218
Código electoral: 176, 179
Código Procesal de Familia (Costa Rica): 207
Comisión de Justicia y Paz: 169
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): 48, 282, 283, 311
Congreso Nacional: 59, 201, 321
-legislatura: 20, 228, 247
Consejo de Seguridad Nacional (España): 97
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Bolivia): 258
Consejo Nacional Electoral (CNE): 264, 266, 267
Constitución dominicana: 18, 41, 43, 50, 56, 58, 89, 60, 61, 109, 132, 187
Constitución colombiana: 280
Convención de Belém do Pará: 246
Córdova, Vianello Lorenzo: 16, 131, 133
Corte Electoral del Uruguay: 16, 131, 148, 151, 182
Cumbre Mundial de Comunicación Política: 74, 85

-D-

Delitos y crímenes electorales: 130, 135, 151, 163, 173, 177, 178, 179
-Arts. Ley 20-23:
Democracia: 11, 16, 18, 19, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 47, 48, 50, 51, 52, 55, 74, 76, 81, 97, 102, 114, 115, 156, 164, 182, 186, 190, 193, 197, 222, 223, 226, 229, 235, 236, 249, 251, 252, 256, 258, 262, 269, 272, 275, 280, 285, 289, 292, 296, 297, 301, 304, 306, 307, 308, 309, 310, 312, 314, 316, 317, 318, 320, 322
Democracia Paritaria del Parlamento: 117
Derecho de Familia: 194, 218
Derechos humanos: 25, 26, 34, 35, 40, 42, 48, 49, 186, 189, 195, 255, 296, 306, 311, 316, 318
Derechos políticos electorales: 15, 23, 30, 38, 50, 108, 154, 171, 229, 232, 269, 298, 307
-garantía de los: 38
Díaz Tejada, Rhina Alessandra: 2, 7, 9, 187, 188, 220
Dirección Nacional de Elecciones: 46

-E-

Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): 96
Elecciones:11, 13, 18, 29, 31, 32, 43, 46, 58, 72, 76, 78, 84, 89, 104, 134, 150, 161, 165, 171, 188, 206, 228, 249, 266, 228, 285
-parlamentaria: 254, 280
-presidenciales: 104, 242, 253, 264, 289, 305, 304
Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC): 11, 13, 17, 18, 19, 22, 23, 42, 44, 57, 31, 81
-Consejo Académico: 17, 318
Estado Civil: 7, 11, 14, 19, 22, 23, 50
-Oficiales: 218
Estado de Derecho: 29, 124, 195, 266
Estado Social Democrático: 190

-F-

Fernández, Marlén: 3
Fernández Guzmán, Hirayda: 16
Fernández Sánchez, Dolores A.: 16, 188, 189, 217
Ferreira, Delia: 299
Financiamiento político: 31, 79, 81, 113, 114, 119, 178, 180, 224, 230, 231, 237, 240, 242, 243, 249, 298, 310, 311, 322
-controles y sanciones: 8, 224, 245
Fiscalía General Electoral: 169, 171, 172, 174, 178
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): 198, 200, 213, 214
Foro de Juventudes: 169
Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos: 169

Freidenberg, Flavia: 244, 249, 282, 299, 308
Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES): 8, 16, 19, 23, 234, 301, 308, 317, 342
Fundación Institucionalidad y Justicia, Inc. (FINJUS): 17, 228
Fundación Konrad Adenauer: 299, 303

-G-

García, Sara Lajas: 244
Género: 121, 243
-paridad: 66, 112, 116, 119, 142, 168, 234, 236, 238, 240, 244
-igualdad: 12, 41, 53, 119
-violencia politica: 143, 246, 312
Gilas, Karolina Mónika: 16, 113, 279, 299, 322
Goyes, Solanda: 250, 299
González Prieto, Lourdes: 16, 224, 308
Guerrero, Francisco: 16, 24

-H-

Hartlyn, Jonathan: 16, 24, 299

-I-

Identidad: 11, 18, 24, 45 46, 49, 87, 153, 170, 186, 187, 189, 191, 196, 202, 209, 211, 268, 279, 311, 318, 321
-Civil:
-ciudadana: 46
- emisión de documento: 45, 215
Instituto Nacional Electoral (INE): 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 143, 145, 146
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Internacional (IDEA): 16, 77, 78, 79, 81, 849, 256, 298, 299, 300, 303, 314, 318
Integridad electoral: 12, 13, 30, 31, 40, 57, 137, 222, 301, 333, 335
-ejes transversales: 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66
-factores de la:
Issa Avilés, Aimé Judith: 3
Ivoskus, Daniel: 16, 74, 85, 87, 106

-J-

Jáquez Liranzo, Román Andrés: 2, 16, 21, 24, 168, 318, 322
Jaramillo, Juan: 263, 268, 300
Jiménez Rodríguez, Gustavo A.: 3
Jones, Mark: 284, 300
Jost, Stefan: 288, 300,
Juez electoral: 56, 148, 269, 297
Junta Central Electoral de la República Dominicana (JCE): 13, 73, 187, 231, 233, 236, 238, 318, 243, 266

-órganos electorales: 273, 300, 320, 12 17, 20, 26, 38, 41, 40, 42, 67, 68, 77, 80, 97, 130, 137, 141, 148, 166, 190, 39, 105, 177, 191,
-funciones administrativas electorales: 13
-competencias sustantivas:
-ley orgánica:
-Pleno de la: 173, 194, 195, 196, 226, 228, 230, 269, 321, 16, 18, 22, 57, 60, 62
-Reglamento y resoluciones:
Juntas Municipales: 62,
Jurisdicción electoral: 68, 172, 263
Jurisdicción contenciosa electoral: 40, 50
-de República Dominicana: 40, 45, 50, 72, 191
Jurisdicción Penal Electoral:
Justicia Electoral: 45, 49, 54, 148, 178, 252, 261, 267, 296

-K-

Vallejo Santelises, Rafael Armando: 16, 17, 40, 69
Kavanagh, Dennis: 275, 301

-L-

Latinobarómetro: 27, 72, 102, 125
Lehoucq, Fabrice: 266, 301
León Jiménez, Suedi:
Ley 136- 03, de Niños, Niñas y Adolescentes: 217, 218
Ley de Gastos Públicos: 241
Ley de indígenas transfronterizos: 201, 204
Ley de Paternidad Responsable: 204
Ley de Registro Cívico Nacional: 149, 150, 152, 154, 162
Ley Electoral 275-97: 63, 240
Ley Orgánica del Estado Civil (Proyecto): 218
Ley Orgánica de Régimen Electoral (RD): 58, 59, 60, 61, 64, 66, 130, 222, 224, 225, 226, 228, 237, 240, 244,
Libertad: 13, 24, 25, 26, 33, 34, 54, 62, 65, 156, 162, 182, 231, 252, 275, 278, 284, 286, 320
-de expresión:74, 77, 82, 85, 86, 102, 33, 34, 275, 278
-derecho a la:
Liranzo Liz, Ariel Andrés: 2,
Lissidini, Alicia: 262, 301
Lorenzo Paniagua, Patricia: 2, 16, 74
López Cornielle, Prado Antonio: 16, 112

-M-

Marín Margarita: 254, 305
Márquez, Carmen María: 263, 301
Martínez-Barahona, Elena: 301
McCoy, Jennifer: 265, 284, 299

Ministerio de Relaciones Exteriores: 191
Moderne, Franck: 283, 301
Mora, Alejandra: 310
Mora, Iván: 298
Muñoz Pedraza, Abel: 289, 299, 301
Mustillo, Thomas: 299, 265, 285

-O-

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS): 20
Observatorio de Reformas Políticas en América Latina: 113, 116, 244
Observación electoral: 29, 31, 230, 255, 302, 316,
-modelo latinoamericano: 43
Oficina Nacional Electoral: 149, 150, 303
Oficina Nacional de Estadísticas (ONE): 191
Omaña Peñaloza, Rebeca:188, 220
Organismos Electorales: 68, 90, 99, 105, 168, 172, 244, 251, 252, 253, 255, 263, 266, 267, 268, 281
-debates sobre la composición: 263
-modelo: 263
-atribuciones: 60, 62, 130, 236
Organización de Estados Americanos (OEA): 25, 29, 63, 105, 169, 188, 193, 211, 216, 230, 240, 246, 298, 299, 302, 318
-Departamento para la Gestión Pública Efectiva: 187, 209
-Misiones de Observación Electoral: 29, 302, 316

-P-

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: 186
Padrón Nacional Electoral (Costa Rica): 30, 152, 178, 197, 198, 206, 220
Palacios, Celia: 296
Participación Política Ampliada: 256
Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos: 17, 20, 50, 55, 58, 59, 60, 63, 65, 66, 73, 104, 144, 155, 156, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 242, 320, 321
-modificación de las leyes 33 -18, 15 -19: 66, 224, 225
Pérez García, Rosa: 17, 40, 50, 68
Penco, Wilfredo: 16, 131, 148, 168, 181
Pacheco, Alfredo: 16
Políticas de inclusión: 213
Presupuesto General de la Nación: 61, 62, 241
Principios electorales: 38
-de transparencia: 40, 50, 51, 52
-independencia: 40, 50, 51, 52, 53
-confianza: 40, 50, 51, 52
-legitimidad: 40, 50, 51, 52
Proceso electoral: 13, 32, 58, 59, 62, 66, 256, 266, 268, 286, 315
-Transparencia: 85

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): 173, 280, 317
Proyecto de Integridad Electoral: 301
Publicidad electoral: 167
-sanción moral: 167

-R-

Redes sociales: 27, 28, 29, 72, 75, 76, 77, 79, 86, 94, 98, 274, 276, 278
-Campañas de: 12, 76
Referéndum: 148, 152, 164, 166, 262
Registrador: 198, 205, 206, 219
-Auxiliar: 205, 219
Registro civil: 11, 18, 19, 22, 59, 60, 150, 170, 186, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 197, 198
-Gratuidad: 212
-Modernización del: 12, 19, 86, 87
-Experiencia en Costa Rica: 16, 197
-Desafíos en América Latina: 197
-Saneamiento: 217
-Subregistro (A.L.): 49, 210
Registro Cívico Nacional: 149, 150, 152, 154, 162
Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil (Costa Rica): 206
Registros Civiles (Chile): 206
Registro Civil (Latinoamérica): 209
Registro Nacional de Identidad: 46
Reforma electoral: 118, 222, 224, 225, 228, 249, 251, 270
-en República Dominicana: 222
-Desafíos: 308, 320
-en Latinoamérica: 249, 250
-Mesa de diálogo: 227, 228
Revocatorio de mandato: 262, 263
Reyes, Guillermo F.: 267, 304
Rodríguez, Namphi: 131, 132, 181, 182
Rojas, Arnulfo: 16
Romero Ballivián, Salvador: 249, 261, 305
Rosario, Anibelca: 16, 75, 76, 106, 108, 109

-S-

Salamanca, Luís: 305, 285
Sánchez, Dionis: 193
Sanín, Francisco: 254, 305
Sartori, Giovanni: 275, 305
Schedler, Andreas: 290, 305
Servicio Electoral (Servel): 266
Shugart, Matthew: 284, 305

Sistema electoral: 130, 137, 143, 171, 176, 223, 225, 229
-debilidades: 12
-fortalezas: 12
-dominicano: 58, 59, 73, 223, 230, 231, 246, 248
-normas legales: 58, 171, 222, 227, 298
Sistema Electoral Dominicano: 58, 59, 69, 223
-en perspectiva comparada: 230, 298, 302
Sistema Nacional de Registro Civil: 91, 216
Sistema político electoral: 58, 127
Sobrado, Luís Antonio: 92, 107
Sociedad: 5, 17, 36, 65, 81, 84, 92, 119,125, 225, 227, 255, 265, 310
- de la Información: 96
- del conocimiento: 96
- post-industrial: 96
Soto, Lillian: 310
Suprema Corte de Justicia de la Nación (México): 264, 269

-T-

Thompson, José: 16, 40, 42, 67, 288, 306
Torcuato, Jardim: 300
Torre, Mario: 298
Torres, Isabel: 297, 306, 307
Treminio, Ilka: 306, 285
Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL): 266, 269, 300, 60, 73, 103, 196, 231, 232, 233, 300, 302
Tribunal Constitucional: 6, 73, 103, 196, 231, 269
Tribunal de Justicia Electoral (TJE): 266, 267
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 299, 300, 302, 305
Tribunal Superior Administrativo (TSA): 232, 233
Tribunal Superior Electoral (TSE): 16, 17, 18, 50, 58, 59, 231, 232, 233, 234, 255, 266, 270
Troper, Michel: 306, 269
Tucker, Robert: 289, 297
Tuesta, Fernando: 260, 306
Tula, María Inés: 276

-U-

Ulloa, Félix: 306
Ulloa Ovalle, Juan Emilio: 274
Unión de los Protocolos (de Tikal y Quito): 317
Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE): 169, 255

-V-

Vallejo Santelises, Rafael A.: 16, 17, 40, 57, 69
Valverde, Ricardo: 286, 296
Verdesoto, Luís: 254, 296
Villanueva, Rocío: 279, 306
Vincenzi, Sophia: 16

Violencia: 80, 81, 141, 161
-electoral: 80
-política: 20, 134, 136, 137, 141, 142, 143, 246, 285
-digital: 298
Voto preferencial: 232, 254, 260, 306

-W-

Welp, Yanina: 262, 301
Woldenberg, José: 264, 306

-Z-

Zamora, María Eugenia: 279, 307
Zovatto, Daniel: 28, 262, 270, 281, 298, 301, 307